MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. június 26.[1]

C-386/18. sz. ügy

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

(a College van Beroep voor het bedrijfsleven [gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közös halászati politika (KHP) – 508/2014/EU rendelet – Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) – Termelési és értékesítési tervek – A 66. cikk (1) bekezdése – Az e tervek előkészítését és végrehajtását szolgáló pénzügyi támogatás – A támogatási kérelem benyújtásának lehetetlensége a nemzeti jogban – A rendelet által biztosított támogatás igényléséhez való jog – Közvetlen hatály – A kiadások támogathatósági feltételei – Különös szabályok – A tagállamoknak a pénzügyi támogatás összegének meghatározására vonatkozó mérlegelési mozgástere”

I. Bevezetés

1. Az olyan termelői szervezet, amelynek tevékenysége a racionális halászati gyakorlatot és a halászati termékek értékesítési feltételeinek javítását elősegítő intézkedések meghozatalából áll, jogosult-e valamely tagállam kormányától társfinanszírozásban részesülni termelési és értékesítési terveinek előkészítése és végrehajtása kapcsán?

2. Lényegében ezt a kérdést teszi fel a kérdést előterjesztő bíróság, amely a Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (a továbbiakban: PO Texel) kérelmének a minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (mezőgazdasági, természetvédelmi és élelmiszer minőségügyi miniszter; a továbbiakban: miniszter) által azon indokkal történő elutasítására vonatkozó ügyben jár el, hogy e termelői szervezet kérelme benyújtásának időpontjában, 2016 előtt semmilyen nemzeti rendelkezés nem biztosított lehetőséget a kérelem előterjesztésére.

3. Ily módon a Bíróságot arra kérik fel, hogy *egyrészt* döntsön az olyan nemzeti intézkedéseknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről, amelyek nem írnak elő társfinanszírozást az európai alapok alapján a 2014-ben vállalt kiadásokra. Amennyiben az intézkedések ellentétesek az uniós joggal, a Bíróságnak *másrészt* azt kell eldönteni, hogy az uniós jog rendelkezései képezhetik-e a PO Texel által kért pénzügyi támogatás jogalapját.

1 Eredeti nyelv: francia.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A közös piacszervezésről szóló rendelet

4. A halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről, az 1184/2006/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1379/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[2] (a továbbiakban: a közös piacszervezésről szóló rendelet) (7) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„A halászati termelői szervezetek és az akvakultúra termelői szervezetek (a továbbiakban: a termelői szervezetek) kulcsszerepet játszanak a közös halászati politika [KHP][3] célkitűzéseinek elérésében és a közös piacszervezés megfelelő alkalmazásának biztosításában. Ezért szélesíteni kell a feladatkörüket, és biztosítani kell számukra az ahhoz szükséges pénzügyi támogatást, hogy a közös halászati politika célkitűzései által meghatározott kereteket tiszteletben tartva jelentőségteljesebb szerepet tölthessenek be a mindennapi halászati gazdálkodásban. […]„

5. A közös piacszervezésről szóló rendelet „Termelési és értékesítési terv” című 28. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Minden termelői szervezetnek legalább az általa értékesített fő fajokra vonatkozó termelési és értékesítési tervet kell benyújtania az illetékes nemzeti hatóságainak jóváhagyás céljából. […]

[…]

(3) Az illetékes nemzeti hatóságok jóváhagyják a termelési és értékesítési tervet. A terv jóváhagyását követően a termelői szervezetnek haladéktalanul meg kell kezdenie annak végrehajtását.

[…]

(5) A termelői szervezet a termelési és értékesítési terv alapján éves jelentést készít a tevékenységéről, és azt jóváhagyásra megküldi az illetékes nemzeti hatóságoknak.

(6) A termelői szervezetek egy jövőbeni, a 2014–2020 időszakra a tenger- és halászati politika pénzügyi támogatásának feltételeit megállapító uniós jogi aktussal összhangban pénzügyi támogatásban részesülhetnek a termelési és értékesítési tervek elkészítése és végrehajtása céljából.

[…]„

2 HL 2013. L 354, 1. o.

3 Lásd a közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1380/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2013. L 354., 22. o.; helyesbítés: HL 2016. L 357., 17. o., a továbbiakban: KHP-rendelet), és különösen a közös piacszervezésről szóló 35. cikkének (1)–(3) bekezdését.

2. A közös stratégiai keretről szóló rendelet

6. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: a közös stratégiai keretről szóló rendelet)[4] 1. cikkének negyedik bekezdése a következőket írja elő:

Az ebben a rendeletben meghatározott szabályokat […] a következő rendeletek […] különös rendelkezéseinek sérelme nélkül […] kell alkalmazni:

[…]

6. az 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozó tengeri és halászati politikára biztosítandó pénzügyi támogatás feltételeinek megállapításáról szóló jövőbeli uniós jogi aktus ([…] ETHA-rendelet).”

7. A közös stratégiai keretről szóló rendelet 2. cikkének 14. pontja úgy határozza meg a „befejezett művelet” fogalmát, hogy az „olyan művelet, amelyet fizikailag befejeztek vagy teljeskörűen végrehajtottak, és amellyel kapcsolatban a kedvezményezettek minden kapcsolódó kifizetést teljesítettek, és a megfelelő közpénzből nyújtott hozzájárulást kifizették a kedvezményezettek részére”.

8. E rendelet „[A kiadások] [e]lszámolhatóság[a]” című 65. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A kiadások elszámolhatóságának meghatározása a nemzeti szabályozás alapján történik, kivéve abban az esetben, ha e rendeletben vagy az alapspecifikus szabályokban, illetve azok alapján egyedi szabályok megállapítására kerül sor.

(2) A kiadás abban az esetben jogosult az [európai strukturális és beruházási alapokból (ESB-alapok)[5]] származó hozzájárulásra, ha az a kedvezményezettnél merült fel, és a programnak [az Európai] Bizottságnak történő benyújtásának időpontja vagy 2014. január 1. – amelyik a korábbi időpont – és 2023. december 31. között került kifizetésre. […]

[…]

(6) Az ESB-alapokból nem ítélhető meg támogatás olyan műveletekre, amelyeket fizikailag befejeztek vagy teljes egészében végrehajtottak, még mielőtt a program finanszírozására irányuló kérelmet a kedvezményezett az irányító hatósághoz benyújtotta, tekintet nélkül arra, hogy a kedvezményezett teljesítette-e az összes kapcsolódó kifizetést.”

4 HL 2013. L 347, 320. o.; helyesbítések: HL 2016. L 200., 140. o.; HL 2017. L 20., 4. o.; HL 2019. L 30., 122. o.; HL 2019. L 30., 121. o.

5 Lásd a közös stratégiai keretről szóló rendelet (2) preambulumbekezdését.

3. A ETHA-rendelet

9. Az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. május 15-i 508/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[6] „Termelési és piaci értékesítési tervek” című 66. cikke a következőket írja elő:

„(1) Az ETHA támogatja a [közös piacszervezésről szóló] rendelet 28. cikkében említett termelési és értékesítési tervek előkészítését és végrehajtását.

(2) A termelési és értékesítési tervekhez kapcsolódó kiadások kizárólag azt követően jogosultak az ETHA-ból nyújtott támogatásra, hogy az egyes tagállamok illetékes hatóságai jóváhagyták a [közös piacszervezésről szóló] rendelet 28. cikkének (5) bekezdésében említett éves jelentést.

(3) Az e cikk szerint évente, termelői szervezetenként nyújtott támogatás nem haladhatja meg az adott termelői szervezet által az előző három naptári év során forgalomba hozott termékek éves átlagértékének 3%-át. Az újonnan elismert termelői szervezetek esetében ez a támogatás nem haladhatja meg a szervezet tagjai által az előző három naptári év során forgalomba hozott termékek éves átlagértékének 3%-át.

(4) Az érintett tagállam a pénzügyi támogatás 50%-ának megfelelő összegű előleget nyújthat a termelési és értékesítési tervnek a [közös piacszervezésről szóló] rendelet 28. cikkének (3) bekezdésével összhangban lévő jóváhagyását követően.

(5) Az (1) bekezdésben említett támogatásban kizárólag termelői szervezetek és termelői szervezetek társulásai részesülhetnek.”

B. A holland jog

10. Az 1992. június 4-i wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (a közigazgatási jog általános szabályairól szóló, 1992. június 4-i törvény [a közigazgatási jogról szóló általános törvény])[7] 4:23. cikkének (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv csak a támogatható tevékenységeket pontosan megjelölő jogszabályi rendelkezés alapján nyújthat támogatást.

11. 2015. július 1-jén Hollandiában hatályba lépett a 2015. június 28-i 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) (a gazdasági államtitkár WJZ/15083650. számú rendelete a támogatási eszközök megállapításáról az európai strukturális és beruházási alapok keretében a gazdasági területen [az európai gazdasági támogatásokról szóló rendelet]).[8]

12. E rendelet 2.2. cikkének értelmében az ETHA-rendelet hatálya alá tartozó tevékenységeket kérelemre a miniszter támogathatja.

13. Az említett rendelet 2.3. cikkének (1) bekezdése szerint a miniszter csak akkor nyújthat támogatást, ha előírta a támogatás iránti kérelem benyújtásának lehetőségét, támogatási küszöbbel és a kérelem benyújtására nyitva álló határidővel.

6 HL 2014. L 149, 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 116., 26. o.; HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2017. L 88., 22. o.

7 Stb. 1992, 315. sz., a továbbiakban: a közigazgatási jog általános szabályairól szóló törvény.

8 Stcrt. 2015, 18094. sz.

14. A 2016. augusztus 25-i 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 (a gazdasági államtitkár WJZ/16105576. sz. rendelete az európai gazdasági támogatásokról szóló rendeletnek és a 2016. évi gazdasági támogatások jóváhagyásáról szóló rendeletnek a termelési és értékesítési tervek támogatásának moduljával összefüggő módosításáról, valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alappal kapcsolatos egyéb módosításokról)[9] révén a Holland Királyság előírta a termelési és értékesítési tervek támogatásainak modulját a 2016. augusztus 29. és szeptember 16. közötti időszakra.

15. A kérdést előterjesztő bíróság szerint „[e] támogatási modul az [ETHA-rendelet] 66. cikkén alapul és nem termelési és értékesítési terv végrehajtására, hanem csak annak előkészítésére vonatkozik".

III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16. 2014. július 9-i határozatával a miniszter a közös piacszervezésről szóló rendelet 28. cikkének (3) bekezdése alapján jóváhagyta a PO Texel 2014. évi termelési és értékesítési tervét, amelyet az haladéktalanul végre is hajtott.

17. 2014. októberben a Holland Királyság a 2014. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakra vonatkozó operatív programot[10] terjesztett a Bizottság elé, amelynek végleges, 2014. december 11-i változatát 2015. február 25-én hagyták jóvá.[11]

18. 2015. május 19-én a PO Texel pénzügyi támogatás iránti kérelmet terjesztett a miniszter elé a 2014. évre vonatkozó termelési és értékesítési tervének előkészítése és végrehajtása érdekében viselt költségeket illetően, az ETHA-rendelet 66. cikkének megfelelően, valamint az általa e rendelet 68. cikkének megfelelően elfogadott értékesítési intézkedésekkel kapcsolatos költségekre vonatkozóan.

19. A miniszter 2015. július 10-i határozatával elutasította a PO Texel által előterjesztett kérelmet, a következő indokok alapján:

– a PO Texel támogatás iránti kérelmének időpontjában, 2015. május 19-én a Holland Királyság nem írta elő a támogatás iránti kérelem benyújtásának lehetőségét sem a termelési és értékesítési tervek előkészítésének és végrehajtásának céljából, az ETHA-rendelet 66. cikke alapján, sem az e rendelet 68. cikkének megfelelően a termelői szervezetek által hozott halászati termékekre és akvakultúra-termékekre irányuló értékesítési intézkedések kapcsán, továbbá

– a PO Texel csak a termelési és értékesítési terv miniszteri jóváhagyását követő végrehajtása után nyújtotta be támogatás iránti kérelmét.

20. 2015. november 13-i határozatával a miniszter elutasította a PO Texel fellebbezését, mint megalapozatlant.

21. Az e határozattal szemben a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) előtt benyújtott kereset alátámasztására a PO Texel előadja, hogy az ETHA-rendelet 66. és 68. cikke alapján jogosult ETHA pénzügyi támogatásra, mind a 2014. évre vonatkozó termelési és értékesítési terv előkészítése és végrehajtása érdekében viselt

9 Stcrt. 2016, 43926. sz.

10 Lásd az ETHA-rendelet 17. cikkét.

11 Lásd a 2015. február 25-i C(2015) 1278 bizottsági végrehajtási határozatot, amely az Európai Tengerügyi és Halászati Alap hollandiai támogatása céljából jóváhagyja a „Duurzaam vissen voor de markt" (Fenntartható halászat a piac számára) operatív programot.

költségeket, mind az általa hozott értékesítési intézkedésekkel kapcsolatos költségeket illetően. A PO Texel egyrészt előadja, hogy a közös piacszervezésről szóló rendelet 28. cikkének (1) bekezdése értelmében termelési és értékesítési tervet kellett kidolgoznia és benyújtania. Másrészt a PO Texel kijelenti, hogy a 2014-es pénzügyi év során 100 824 euró összeget költött piaci trendekkel kapcsolatos költségekre. Kifejti, hogy ily módon együttműködési megállapodást kötött a III. és IV. típusú lepényhalak feldolgozóival annak érdekében, hogy kereskedelmi lehetőségeket biztosítsanak e halfaj tekintetében.

22. A miniszter lényegében azt adja elő, hogy nem adhatja meg a PO Texel részére a kért támogatást, mivel az azt megelőzően nyújtotta be a termelési és értékesítési tervekkel kapcsolatos kérelmet, hogy a holland jogalkotó e célból eljárást írt volna elő. Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság előtt 2017. április 19-én tartott tárgyaláson e miniszter a következő négy érvet ismertette.

23. Először is az értékesítéshez és feldolgozáshoz kapcsolódó intézkedéseket, amelyek kapcsán a támogatást kérték, az ETHA finanszírozza, az Unió és a tagállamok közötti megosztott irányítás elvével összhangban. Következésképpen a támogatásokat az államok nemzeti forrásaiból társfinanszírozzák.

24. Másodszor a támogatás nem nyújtható azt megelőzően, hogy a Bizottság jóváhagyta volna a valamennyi tagállam által létrehozandó operatív programot. A jelen esetben a Holland Királyság operatív programját a Bizottság 2015. február 25-én hagyta jóvá. A 25%-os mértékű nemzeti forrásokat ezt követően kell felszabadítani.

25. Harmadszor az ETHA-rendelet V. címének IV. fejezete, amely a 66. és 68. cikkeket is tartalmazza, jelentős mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamok számára operatív programjaik végrehajtására.

26. Negyedszer a közös stratégiai keretről szóló rendelet 65. cikkének (6) bekezdése nem teszi lehetővé támogatás nyújtását olyan műveletekre, amelyeket már teljes egészében végrehajtottak.

27. E körülmények között a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1a) Az [ETHA-rendelet] […] 66. cikkének (1) bekezdésével, amennyiben úgy rendelkezik, hogy [az ETHA] támogatja [a közös piacszervezésről szóló rendelet] 28. cikkében említett termelési és értékesítési tervek kidolgozását és végrehajtását, ellentétes-e, ha egy tagállam az ilyen támogatást igénylő termelői szervezettel szemben arra hivatkozik, hogy e tagállam a kérelem benyújtásának időpontjában sem az Európai Bizottság által jóváhagyott operatív programjában, sem az elszámolható kiadásokat meghatározó nemzeti szabályozásban nem írta elő a kiadások egy bizonyos kategóriájára (a jelen esetben: a termelési és értékesítési tervek kidolgozásának és végrehajtásának költségeire) vagy egy bizonyos időszakra (a jelen esetben: a 2014. évre) vonatkozó ilyen kérelem benyújtásának lehetőségét?

b) Van-e jelentősége az [első kérdés a) pontjának] megválaszolása szempontjából annak, hogy a termelői szervezet [a közös piacszervezésről szóló rendelet] 28. cikke alapján köteles elkészíteni, és annak tagállam általi jóváhagyását követően végrehajtani a termelési és értékesítési tervet?

2) Amennyiben az [első kérdés a) pontjára] azt a választ kell adni, hogy [az ETHA-rendelet] 66. cikkének (1) bekezdésével ellentétes, ha a tagállam a termelési és értékesítési terv kidolgozására és végrehajtására támogatást igénylő termelői szervezettel szemben arra hivatkozik, hogy e tagállam a kérelem benyújtásának időpontjában nem tette lehetővé ilyen kérelem benyújtásának lehetőségét, akkor [az ETHA-rendelet] 66. cikkének (1) bekezdése közvetlen jogalapot képez-e arra vonatkozóan, hogy az érintett kérelmező a tagállamától igényelje a kérdéses támogatást?

3) Amennyiben [a második kérdésre] azt a választ kell adni, hogy az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése [a második kérdésben] említett esetben közvetlen jogalapot képez arra vonatkozóan, hogy az érintett kérelmező a tagállamától igényelje a kérdéses támogatást, akkor [a közös stratégiai keretről szóló rendelet] 65. cikkének (6) bekezdésével ellentétes-e a termelési és értékesítési terv kidolgozásának és végrehajtásának támogatása, ha a támogatási kérelmet azt követően nyújtották be, hogy a termelési és értékesítési tervet kidolgozták és végrehajtották?"

28. A holland kormány és a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. Ezek a felek a 2019. április 10-i tárgyaláson szóbeli észrevételt is előterjesztettek.

IV. Elemzés

29. Előzetesen, a tárgyalás során megvitatott körülményekre figyelemmel álláspontom szerint először is célszerű emlékeztetni arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdései lényegében annak eldöntésére irányulnak, hogy a PO Texel által 2014-ben a termelési és értékesítési terv előkészítése és végrehajtása céljából vállalt költségeket társfinanszíroznia kell-e a holland kormánynak az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése alapján.

30. Másodszor megjegyzem, hogy az előzetes döntéshozatalra utalás e pontos tárgya mellett más, az ügyhöz vagy az alkalmazandó jogszabályhoz kapcsolódó, a kérdést előterjesztő bíróság által fel nem vetett kérdések mindazonáltal kelthetnek bizonyos érdeklődést. Ez a helyzet az ETHA-rendelet időbeli alkalmazására vonatkozó kérdéssel, illetve a termelői szervezetek számára az 1418/2013/EU végrehajtási rendeletben [12] előírt határidőkkel.

31. Az ETHA-rendelet időbeli alkalmazásának feltételeit illetően ugyanis rá kell mutatni, hogy azt az európai alapok révén történő finanszírozás általános feltételeit rögzítő közös piacszervezésről szóló rendelet és közös stratégiai keretről szóló rendelet kiegészítéseként alakították ki. E rendeleteket 2013. decemberben hirdették ki, hogy azokat 2014. január 1-jétől alkalmazni lehessen. Az ETHA-rendeletet nem ugyanakkor hirdették ki, hanem 2014 májusában, de 2014. január 1-jétől írva elő alkalmazhatóságát. [13] Tagadhatatlan, hogy e rendelet visszamenőleges jellege eleve alkalmas arra, hogy koordinációs nehézségeket okozzon a különböző alkalmazandó rendelkezések, és különösen az uniós jog, illetve a nemzeti jog rendelkezései között.

32. E nehézségeket az 1418/2013 végrehajtási rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében megállapított határidők miatt hangsúlyozták. E rendelkezés értelmében ugyanis a 2014. január 1. előtt elismert termelői szervezeteknek 2014 februárjának végéig kellett benyújtaniuk első termelési és értékesítési terveiket, vagyis jóval az ETHA-rendelet kihirdetését megelőzően. Ennélfogva egyértelmű és következetes jogi keret hiányában kérdések merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy milyen következmények fakadhatnak abból, ha a termelői szervezetek nem tartják tiszteletben e határidőt.

33. Mindenesetre e kérdések jelentősége ellenére meg kell jegyezni, hogy azok nem képezik vita tárgyát sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem a holland kormány részéről. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az utóbbi a tárgyalás során megerősítette, hogy a PO Texel kérelmét nem a termelési és értékesítési terv benyújtási határidejének megsértése miatt utasították el.

34. E körülmények között úgy vélem, hogy a Bíróságnak a vizsgálatát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett, a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett kérdésekre kell korlátoznia, ahogyan azt általában teszi, annak érdekében, hogy az említett bíróságnak olyan választ adjon, amely mindenképpen hasznos.

12 [A közös piacszervezésről szóló rendeletnek] megfelelően a termelési és értékesítési tervekről szóló, 2013. december 17-i bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2013. L 353., 40. o.).

13 Lásd e rendelet (101) preambulumbekezdését, valamint 130. cikkét.

35. Ebből következően azt javaslom, hogy először az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés a) és b) pontja kerüljön vizsgálatra egymást követően, majd az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdést. Ezek ugyanis az egy termelői szervezet által kért finanszírozásnak az uniós jog által szabályozott érdemi feltételeire vonatkoznak, amelyek alapján a szóban forgó nemzeti szabály összeegyeztethetőségét értékelni kell. Másodszor, mivel álláspontom szerint e szabályt el kell vetni, ismertetem, hogy milyen választ kell adni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második, az ETHA-rendelet 66. cikke (1) bekezdése közvetlen alkalmazásának lehetőségére vonatkozó kérdésre.

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

36. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében a szóban forgó nemzeti szabálynak a termelői szervezetek részére nyújtandó állami támogatásokkal kapcsolatban alkalmazandó rendeletekkel való összeegyeztethetőségét illetően fogalmaz meg kérdést. Közelebbről a Bíróságnak az ETHA-rendelet közös piacszervezésről szóló rendelet 28. cikkének (6) bekezdésével együttesen értelmezett 66. cikke (1) bekezdésének értelmezéséről kell döntenie.

37. Az utóbbi rendelet 28. cikkének (6) bekezdése ugyanis, amely rögzíti a termelői szervezetek fellépésének általános keretét a közös halászati politikával összefüggésben, azt írja elő, hogy e szervezetek „pénzügyi támogatásban *részesülhetnek* a termelési és értékesítési tervek elkészítése és végrehajtása céljából”,[14] olyan feltételek mellett, amelyeket egy jövőbeni jogi aktus rögzít, amely 2014-ben az ETHA-rendelet lett.

38. Ugyanakkor e rendelet 66. cikkének (1) bekezdése szerint „[a]z ETHA *támogatja* a [közös piacszervezésről szóló] rendelet 28. cikkében említett termelési és értékesítési tervek előkészítését és végrehajtását”.[15]

39. Ily módon megállapítható, hogy az ETHA-rendelet 66. cikkének szövegezése eltérő volt a közös piacszervezésről szóló rendelet hatálybalépését követően, amely utóbbi rendelet hivatkozott a 2014–2020 időszak vonatkozásában a tenger- és halászati politika pénzügyi támogatásának feltételeit megállapító különös rendelkezésekre,[16] így a közös stratégiai keretről szóló rendeletre, amely rögzíti, hogy az ETHA-rendeletről van szó.[17]

40. Első ránézésre az e területre vonatkozó, egyaránt 2014. január 1-jétől alkalmazandó, a közös stratégiai keretről szóló rendeletből, a közös piacszervezésről szóló rendeletből és az ETHA-rendeletből származó rendelkezések kapcsolata ellentmondásokat tárhat fel. Figyelemmel ugyanakkor szerkezetükre és időbeli sorrendjükre, az értelmezésükkel kapcsolatos valamennyi kétség eloszlatható.

41. Megjegyzem ugyanis, hogy e szerkesztési eltérések az általános szabályok kidolgozásából fakadnak, amelyeket később fejeztek be, mint a különös szabályokat. Az ETHA-rendelet 66. cikke (1) bekezdésének – amely a közös piacszervezésről szóló rendelet 28. cikkének (6) bekezdését illetően tehát *lex specialis* és *lex posterior* – egyértelmű szövegezéséből az következik, hogy az uniós jogalkotó kifejezte arra irányuló pontos szándékát, hogy olyan különös szabályt alkosson a termelési és értékesítési tervek finanszírozását illetően, amely szigorúbb keretet szab a tagállamok vonatkozásában az ESB-alapok közötti megosztott irányítás esetén általában elismert mérlegelési mozgásteret illetően.[18]

14 Kiemelés tőlem.

15 Kiemelés tőlem.

16 Lásd a közös piacszervezésről szóló rendelet 28. cikkének (6) bekezdését.

17 Lásd a közös stratégiai keretről szóló rendelet 1. cikke negyedik bekezdésének 6. pontját.

18 Lásd különösen a közös stratégiai keretről szóló rendelet 4. cikkének (3) és (4) bekezdését.

42. Ezenfelül az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése különböző nyelvi változatainak elemzése, illetve e rendelkezés e rendelet más cikkeivel való összehasonlítása alátámasztja ezt a megállapítást.

43. Amint ugyanis arra a kérdést előterjesztő bíróság megalapozottan mutatott rá, az ETHA-rendelet 66. cikke (1) bekezdésének német, angol, olasz, holland és svéd nyelvi változatában az szerepel, hogy az ETHA „támogatja" a termelési és értékesítési tervek előkészítését és végrehajtását. Ugyanez a helyzet más nyelvi változatokban, például a cseh, a spanyol, a francia, a lengyel, illetve a portugál nyelvi változatban. Ezzel szemben e rendelet 68. cikkének (1) bekezdése szerint az ETHA „támogathatja" a halászati termékekre és akvakultúra-termékekre irányuló értékesítési intézkedéseket,

44. E szövegezési különbség nem elszigetelt az ETHA-rendeletben. Az azonos kötelező formában történő megfogalmazás példájaként hivatkozni lehet az ETHA-rendelet 58. cikkére, 77. cikkére, valamint 89. cikkének (1) bekezdésére, míg a finanszírozás puszta lehetősége ennél több cikkben is megjelenik, így e rendelet 48. cikkének (3) bekezdésében, 54. cikkének (1) bekezdésében és 67. cikkének (1) bekezdésében.

45. Nyilvánvaló, hogy e szerkesztési eltérések nem véletlenek, hanem az uniós jogalkotó valódi döntéséből erednek, különösen az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdését illetően.

46. E tekintetben érdemes felidézni az e rendeletet előkészítő jogalkotási munkálatok történetét. Ezek megerősítik az uniós jogalkotó e cikkel kapcsolatos egyértelmű szándékát. Bár a Bizottság olyan megfogalmazást javasolt, amely szerint „[a]z ETHA *támogathatja*",[19] az Európai Parlament annak „[a]z ETHA *támogatja*" megfogalmazással való felváltását részesítette előnyben, annak garantálása érdekében, hogy a termelési és értékesítési tervek előkészítése és végrehajtása ETHA-támogatásban részesüljön.[20]

47. Végül megjegyzem, hogy az uniós jogalkotó részéről e szövegezés kiválasztása megfelel az általa a közös halászati politika keretében bevezetett finanszírozási rendszernek, illetve az az által követett célnak.

48. E tekintetben figyelembe kell venni a termelői szervezetek számára előírt azon kötelezettséget, hogy fogadjanak el termelési és értékesítési terveket,[21] valamint haladéktalanul hajtsák végre azokat.[22] A kérdést előterjesztő bíróság e problémát illetően első kérdésének a) pontját kiegészítő b) pontjában tesz fel kérdést. Ebben az összefüggésben ugyanis logikus, hogy a termelői szervezetek számíthassanak pénzügyi támogatásra az új közös halászati politika céljainak megvalósításában való részvételük – amire 2014. január 1-jétől ösztönözték őket – e szakaszában.

49. Az ETHA alapján nyújtott pénzügyi támogatás által követett célt illetően hangsúlyozni kell, hogy a termelési és értékesítési tervek kidolgozásának és végrehajtásának finanszírozásával kapcsolatos különböző rendelkezéseket a termelői szervezetek részére rendelt jelentős szerep igazolja.[23] Különösen azért terhelik őket ezek az intézkedések, hogy részt vegyenek a közös halászati politikai

19 Az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról [valamint az 1198/2006/EK tanácsi rendelet, a 861/2006/EK tanácsi rendelet és az integrált tengerpolitikáról szóló XXX/2011/EU tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről] szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet tervezete, (COM(2011) 804 végleges). Lásd e tervezet 69. cikkének (1) bekezdését.

20 Lásd az Európai Parlament Halászati Bizottságának 2013. augusztus 8-i jelentését, az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról [valamint az 1198/2006/EK tanácsi rendelet, a 861/2006/EK tanácsi rendelet és az integrált tengerpolitikáról szóló XXX/2011/EU tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről] szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet módosított tervezetében szereplő 438. sz. módosítást. Lásd még az Európai Parlament Halászati Bizottságának 1655–2069. sz. módosításokról szóló 2013. január 17-i jelentéstervezetében szereplő 1893. sz. módosítást, amelynek indokolása a következő: „A termelési és piaci értékesítési tervek előkészítését és végrehajtását pénzügyileg támogatni kell, annak érdekében, hogy azonos szabályokat biztosítsanak valamennyi európai uniós termelői szervezet számára".

21 Lásd a közös piacszervezésről szóló rendelet 28. cikkének (1) bekezdését.

22 Lásd a közös piacszervezésről szóló rendelet 28. cikkének (3) bekezdését.

23 Lásd a közös piacszervezésről szóló rendelet (7) preambulumbekezdését.

végrehajtásában, amely „[annak biztosítására irányul], hogy a halászati és az akvakultúra-tevékenységek hozzájáruljanak a hosszú távú környezetvédelmi, gazdasági és társadalmi fenntarthatósághoz”, továbbá „hozzá kell járulnia az Európa 2020 stratégiához[24] (az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája)”.[25]

50. E tervek előkészítésének és végrehajtásának jelentőségét megerősíti az, hogy egyrészt kizárólag a termelői szervezetek részesülnek e címen e konkrét támogatásban, ami fontos különbség a más ESB-alapok[26] révén történő finanszírozáshoz képest, másrészt pedig, hogy a tagállamok az ETHA alapján a támogatás 50%-ának megfelelő összegű előleget nyújthatnak a támogatás jóváhagyását követően.[27]

51. Következésképpen figyelembe kell venni, hogy annak előírásával, hogy a termelői szervezeteknek termelési és értékesítési terveket kell kidolgozniuk, az uniós jogalkotó előírta számukra a tényleges hozzájárulást egy közérdekű feladat ellátásához, ami logikusan igazolja kiadásaik egy részének a tagállamok általi átvállalását.

52. A fenti okok összessége miatt úgy vélem, hogy az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése alapján a szóban forgó finanszírozás elvben elfogadott. Amennyiben az uniós jogalkotó ilyen jogot biztosít, a tagállami jogalkotó nem foszthatja meg kifejezetten vagy hallgatólagosan az érintett személyeket e jogtól. Ebből következik, hogy az ilyen hatásokat eredményező nemzeti jogszabály összeegyeztethetetlen az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdésével.

53. Következésképpen azt javaslom, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés a) és b) pontjára a Bíróság olyan választ adjon, amely szerint az ETHA–rendelet 66. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha egy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás nem írja elő az ETHA alapján a termelési és értékesítési terveknek a közös piacszervezésről szóló rendelet 28. cikkében hivatkozott előkészítésének és végrehajtásának finanszírozását a 2014. január 1-jétől kezdve vállalt költségeket illetően.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről

54. E kérdés annak eldöntésére irányul, hogy a tervek végrehajtásának elérése az előkészítésükre és végrehajtásukra irányuló támogatás iránti kérelem szakaszában igazolhatja-e az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdéséből következő társfinanszírozás elve ellenére a pénzügyi támogatás megtagadását a közös stratégiai keretről szóló rendelet 65. cikkének (6) bekezdésében előírt kivételekre hivatkozva.

55. Válaszomat ismét csak az azon elvre való hivatkozásra korlátozhatnám, amely szerint a különös jogszabály elsőbbséget élvez az általános jogszabályhoz képest.[28] Az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdésén alapuló támogatások nyújtásának sajátos feltételei miatt ugyanis kizárt az egyéb ESB-alapokból történő finanszírozásokat szabályozó általános szabályok alkalmazása. Mindazonáltal szeretnék hozzátenni néhány rendszertani érvet.

24 Az e stratégiára való hivatkozást illetően lásd a közös stratégiai keretről szóló rendelet 4. cikkét, valamint az ETHA-rendelet 6. cikkét.

25 Lásd a KHP-rendelet (4) preambulumbekezdését, valamint az ETHA-rendelet 6. cikkének (1) bekezdését.

26 Lásd a ETHA-rendelet (20) preambulumbekezdését, valamint 66. cikkének (5) bekezdését.

27 Lásd az ETHA-rendelet 66. cikkének (4) bekezdését. Lásd továbbá a jelen indítvány 63. pontját.

28 Lásd a jelen indítvány 41. pontját.

56. Először is logikusan nem lehet előbb előírni a termelői szervezetek számára, hogy az ETHA-rendeletnek megfelelően haladéktalanul hajtsák végre terveiket, majd megtagadni tőlük minden finanszírozást a közös stratégiai keretről szóló rendelet egy általános rendelkezése, e rendelet 65. cikkének (6) bekezdése alapján, amely kizárja az ESB-alapokból nyújtott támogatásokból „[azokat a műveleteket], amelyeket fizikailag befejeztek vagy teljes egészében végrehajtottak” a finanszírozás iránti kérelem benyújtása előtt, a jelen esetben egy évre.

57. Másodszor más, a közös halászati politikának a tagállamokkal megosztott irányítás keretében az ETHA által pénzügyi támogatásban részesített tervezésére vonatkozó érvek szintén előterjeszthetők.[29]

58. Egyrészt a termelési és értékesítési tervek előkészítse és végrehajtása egy a 2014 és 2020 közötti időszak egészére vonatkozó programozás része, amelyért annak a Bizottság általi jóváhagyását követően a tagállam felelős.[30]

59. A KHP végrehajtásának e felfogása igazolja azt, hogy a kiadások csak azt követően legyenek támogathatók, hogy a tagállamok jóváhagyták a termelői szervezetek éves tevékenységi jelentéseit.[31]

60. Mindebből álláspontom szerint egyértelműen következik, hogy kizárólag a terv nem pusztán *tényleges*, hanem a KHP keretében követett célok szempontjából *kielégítő* végrehajtása teszi lehetővé a termelői szervezetek számára, hogy pénzügyi támogatást igényelhessenek.

61. Ennélfogva konkrétan egy termelői szervezet által 2014-ben vállalt kiadás 2015-ben csak e szervezet éves jelentésének jóváhagyását követően igazolhat pénzügyi támogatás iránti kérelmet.

62. Következésképpen ha a holland kormány által támogatott értelmezést kellene követni, az inkoherens eredményre vezetne, vagyis arra, hogy kizárnánk minden finanszírozást a szóban forgó időszak folyamán.

63. Egyrészt a legalább egyéves időszak, amely a kiadások vállalása és azok igazolásának vizsgálata között eltelik, annak előírására indította az uniós jogalkotót, hogy a pénzügyi támogatás 50%-át a tagállam megelőlegezheti.[32] Ebben az esetben *a contrario* felmerülhet a kérdés, hogy milyen joghatásai lehetnének ezen előleg megadásának, ha a terv adott évre történő végrehajtása megszüntetne minden finanszírozáshoz való jogot.

64. E körülmények összességéből azt a következtetést vonom le, hogy az ETHA alapján a több éves tervek számára nyújtott támogatás biztosításának sajátos feltételei miatt kizárt a holland kormány által hivatkozott, más európai alapokból történő finanszírozást szabályozó általános szabályok alkalmazása.

65. E körülmények között azt javaslom, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre a Bíróság olyan választ adjon, amely szerint a közös stratégiai keretről szóló rendelet 65. cikkének (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése alapján pénzügyi támogatást biztosítanak 2014. január 1-jétől egy termelési és értékesítési terv előkészítése és végrehajtása céljára, amennyiben a támogatás iránti kérelmet a termelési és értékesítési terv előkészítését, illetve végrehajtását követően nyújtják be.

29 Lásd a KHP-rendelet (63) preambulumbekezdését, valamint az ETHA-rendelet (12) preambulumbekezdését, 7. cikkét és V. fejezetét.

30 Lásd a ETHA-rendelet (24) preambulumbekezdését, valamint 6. cikkének (5) bekezdését és 17. cikkének (1) bekezdését. Az egyéb finanszírozandó intézkedések kiválasztási szempontjait a Bizottság irányítása alatt rögzítik, e rendelet 113. cikke a) pontjának megfelelően.

31 Lásd az ETHA-rendelet 66. cikkének (2) bekezdését.

32 Lásd az ETHA-rendelet 66. cikkének (4) bekezdését.

66. Egyébként a miniszter által a támogatási iránti kérelmet elutasító határozatának alátámasztása érdekében kifejtett érvre figyelemmel [33] álláspontom szerint a Bíróságnak egy további pontosítást kell tennie annak érdekében, hogy hasznos választ tudjon adni a kérdést előterjesztő bíróság számára.

67. Felmerül ugyanis a kérdés, hogy a támogatás iránti kérelem vonatkozhat-e olyan kiadásra, amelyet azt megelőzően vállaltak, hogy a tagállam által elkészített operatív programot a Bizottság jóváhagyta. [34] Ez a helyzet a jelen ügyben, mivel a támogatást a PO Texel a 2014. év után kérte, miközben a holland kormány által 2014. októberben benyújtott operatív programot a Bizottság 2015. február 25-én hagyta jóvá.

68. A közös stratégiai keretről szóló rendelet 65. cikke (2) bekezdésének – amely nem utal az operatív program *jóváhagyásának* időpontjára – és az ETHA-rendeletnek a program jóváhagyási időpontját, 2014. január 1-jét megállapító 130. cikkének összekapcsolása álláspontom szerint megoldja e kérdést.

69. Ezenkívül az ETHA-rendeletben szereplő különös rendelkezés hiányában a közös stratégiai keretről szóló rendelet 65. cikkének (2) bekezdéséből szintén az következik, hogy az az időszak, amelytől kezdődően az ETHA alapján kiadásokat lehetne támogatni, 2014. január 1-jén kezdődik.

70. Következésképpen az első, 2016. augusztus 25-én kelt nemzeti rendelkezések, amelyek kizárólag az értékesítési terv *előkészítése* céljából kínáltak lehetőséget pénzügyi támogatás igénylésére, és csak 2016. augusztus 29-től, álláspontom szerint nem egyeztethetők össze az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdésével, valamint a közös stratégiai keretről szóló rendelet 65. cikkének (2) bekezdésével.

71. A szóban forgó nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó elemzésem végén szeretném általános síkon kiemelni azt a lelki állapotot, amelynek álláspontom szerint e szabályozás alkalmazását kell vezérelnie, figyelemmel a termelői szervezetek számára előírt feladatoknak az azok számára az ETHA alapján nyújtott finanszírozás kapcsán figyelembe vett sajátosságaira.

72. Amint ugyanis arra már rámutattam, [35] figyelembe kell venni, hogy a jelen ügyben releváns rendelkezések egy távolról sem tökéletes jogalkotási technika eredményei. Különösen nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy az uniós jogalkotó megkésve fogadta el az ETHA-rendeletet. Egyébként a tagállamok a maguk részéről szintén bizonyos késedelemmel hajtották végre az uniós jog rendelkezéseit, mivel a szóban forgó európai jogszabály kihirdetésére néhány nappal annak hatálybalépése előtt került sor. [36] Ezenkívül ez a közös halászati politikát végrehajtó európai jogi keret nem csak igen szigorú határidőket írt elő, hanem nem is volt mindig igazán egyértelmű.

73. Ebből következően úgy vélem, hogy ezen összefüggés alapján a nemzeti és az európai hatóságoknak a szóban forgó rendelkezések értelmezése és alkalmazása kapcsán egy nem túlzottan merev megközelítést kell elfogadniuk. Álláspontom szerint ugyanis indokolt azok jóindulatú és észszerű alkalmazása, amely teljes mértékben megfelel az uniós jogalkotó által követett célnak, vagyis a termelői szervezetek arra való ösztönzésének, nem pedig attól való elrettentésének, hogy a KHP keretében olyan kezdeményezésekkel éljenek, amelyeket 2014. január 1-jétől hajtanak végre.

33 Lásd a jelen indítvány 24. pontját, valamint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés a) pontjának végét.

34 Az ilyen program elkészítésére irányuló kötelezettséget illetően lásd a jelen indítvány 58. pontját.

35 Lásd a jelen indítvány 31. pontját.

36 A jelen ügyben alkalmazandó négy rendelet közül kettő 2013. december 11-én kelt, míg a két másik 2013. december 17-én; a közös stratégiai keretről szóló rendeletet 2013. december 20-án hirdették ki, míg a másik három, a KHP-rendelet, a közös piacszervezésről szóló rendelet, valamint az 1418/2013 végrehajtási rendelet kihirdetésére 2013. december 28-án került sor.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

74. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés vizsgálata azt feltételezi, hogy a Bíróság, amint azt a korábban kifejtett okokból javasoltam, elfogadja, hogy el kell vetni azt a nemzeti szabályt, amely kizárja a termelői szervezetek ahhoz való jogát, hogy az ETHA alapján pénzügyi támogatást kérjenek a 2014-től vállalt kiadások vonatkozásában. Ebben az esetben meg kell válaszolni ezt az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést, amely annak eldöntésére irányul, hogy az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése képezheti-e jogalapját az e kiadásokkal kapcsolatos nemzeti szintű pénzügyi támogatások biztosításának.

75. Előzetesen egyértelművé kell tenni ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés értelmét és terjedelmét.

76. Egyrészt megállapítom, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a „rechtsgrondslag” kifejezést használta. Emellett kifejezetten hivatkozott a közigazgatási jog általános szabályairól szóló törvény 4:23. cikkének (1) bekezdésére.[37] Ennélfogva úgy lehetne tekinteni, hogy e bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése *kellő jogalapot* képez-e arra, hogy előírják a közigazgatás számára a támogatás kifizetését, holott ennek megfelelő jogalap nem létezik a nemzeti jogban, és arra a közigazgatási jog általános szabályairól szóló törvény 4:23. cikkének (1) bekezdése alapján szükség lenne.

77. Másrészt a nemzeti bíróság értelmezési kérelmét szélesebb perspektívából úgy is lehet érteni, hogy az az ETHA-rendelet 66. cikke (1) bekezdésének a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében vett közvetlen hatályára vonatkozik.

78. A kérdést előterjesztő bíróság kérdésére adandó válasz az első felvázolt elgondolás szerint nem hordoz különleges nehézséget, legalábbis a Bíróság ítélkezési gyakorlatára tekintettel.[38] Az EUMSZ 288. cikk második bekezdése értelmében a rendelet „[t]eljes egészében kötelező és *közvetlenül alkalmazandó* valamennyi tagállamban”.[39] Ezenkívül a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az uniós jog azon rendelkezései akár hivatalbóli, az ellentétes nemzeti rendelkezések fennállása ellenére való alkalmazásának kötelezettsége, amelyek megfelelnek a közvetlen hatály feltételeinek,[40] nem csak a nemzeti bíróságokat terheli, hanem valamennyi állami szervet, a közigazgatási hatóságokat is beleértve.[41]

79. Az ETHA-rendelet 66. cikke (1) bekezdésének közvetlen hatályát illetően, amely tágabb perspektívából az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés tárgya lehetne, nemigen vitatható, hogy annak célja az, hogy jogot biztosítson a termelői szervezetek számára a pénzügyi támogatásra. E tekintetben megállapítom, hogy az, hogy e rendelet 66. cikkének (1) bekezdésében megállapítják ennek az említett termelői szervezek által gyakorolható jognak a fennállását, nem pusztán egyértelmű és pontos, hanem feltétlen is, abban az értelemben, hogy a finanszírozás biztosítása nem a nemzeti vagy európai hatóságok mérlegelésének tárgya. Ennélfogva a Bíróság ítélkezési gyakorlatának[42] megfelelően teljesíti a közvetlen hatály feltételeit.

37 Lásd a jelen indítvány 10. pontját.

38 A válasz nemzeti szinten esetlegesen képviselt összetettségét illetően lásd például 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, különösen 123–164. és 217–247. o.

39 Kiemelés tőlem.

40 Lásd a rendeletek közvetlen alkalmazhatóságával kapcsolatos elvek közelmúltbeli felidézését illetően: 2017. március 30-i Lingurár ítélet (C-315/16, EU:C:2017:244, 17–19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 Lásd ezen elv megfogalmazására vonatkozóan: 1989. június 22-i Costanzo ítélet (103/88, EU:C:1989:256, 30. és 31. pont); 2003. szeptember 9-i CIF–ítélet (C-198/01, EU:C:2003:430, 49. pont), valamint a rendeletek alkalmazására vonatkozóan: 2012. június 14-i Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers ítélet (C-606/10, EU:C:2012:348, 75. pont); 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélet (C-349/17, EU:C:2019:172, 90. és 91. pont).

42 Ezen ítélkezési gyakorlat részletes tárgyalását lásd: Klohn ügyre vonatkozó indítványom (C-167/17, EU:C:2018:387, 33–55. pont).

80. Ily módon nem értek egyet a Bizottság véleményével, amely szerint a közös stratégiai keretről szóló rendelet 4. cikkének (4) bekezdése alapján a pénzügyi támogatás iránti kérelem elutasítható pusztán azzal az indokkal, hogy nem létezik olyan nemzeti rendelkezés, amely megszervezi e jog gyakorlását, vagy megalapozza a költségek vállalását. Kizárt ugyanis, hogy az uniós jog által az egyes jogalanyokra ruházott jog gyakorlását meggátolhassa az az időtartam, amelynek során a tagállam kialakítja az e jog ténylegessé tételéhez szükséges eljárást.[43]

81. Egyértelmű tehát, hogy az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése garantálja a termelői szervezetek részére a szóban forgó termelési és értékesítési tervek előkészítését és végrehajtását segítő támogatás nyújtását. Ebben az értelemben e rendelkezés kellő jogalapot biztosít a holland hatóságok számára az ilyen támogatás nyújtására, illetve az olyan rendelkezés, amelyre a termelői szervezetek közvetlenül hivatkozhatnak a közigazgatási hatóságok és a nemzeti bíróság előtt.

82. Ugyanakkor e közbenső következtetés a következő jelentős kérdést veti fel: ha elfogadottnak tekintjük, hogy az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése jelenti azon pénzügyi támogatási intézkedésekhez való jog jogalapját, amelyre a termelői szervezetek hivatkozhatnak a holland hatóságok előtt, akkor meg kell határozni e jog gyakorlásának konkrét eredményét is a mérlegelt helyzetben. Másként megfogalmazva a következő prózai kérdés merül fel: pontosan mit követelhetnek a termelői szervezetek? Vagy még egyértelműbben: milyen összeget vagy százalékot tesz ki a nekik járó finanszírozás?

83. E kérdés megválaszolása érdekében értékelni kell, hogy az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi-e a nyújtandó támogatás összegének meghatározását, azon a már rögzített megállapításon túl, hogy a termelői szervezetek jogosultak a támogatásra.

84. Önmagában e rendelet 66. cikkének (1) bekezdése nem teszi lehetővé a kiosztandó támogatás összegének meghatározását. Szövegezéséből ugyanis az következik, hogy e rendelkezés pusztán egy finanszírozási elv nagyon általánosan megfogalmazott rögzítésére szorítkozik. Következésképpen az említett rendelet 66. cikkének (1) bekezdését együttesen kell értelmezni ugyanezen rendelet más rendelkezéseivel.

85. Ily módon egyrészt az ETHA-rendelet 66. cikkének (2) bekezdése azt írja elő, hogy a kiadások támogathatóságának feltétele a termelői szervezet éves tevékenységi jelentésének jóváhagyása a támogatás iránti kérelem vizsgálatára hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság részéről. Másrészt egyes konkrét részletszabályok szerepelnek e rendelet 66. cikkének (3) bekezdésében. Bár e rendelkezés meghatározza a nyújtott támogatás összegének felső határát, minimális alapot nem ír elő.

86. Következésképpen e rendelkezés együttes értelmezése alapján szükségképpen el kell ismerni a közigazgatási hatóságok mérlegelési mozgásterét. E mozgástér azonban nem korlátlan. Amint azt már a jelen indítvány fenti pontjaiban hangsúlyoztam, az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése olyan minimumgaranciát vagy „kemény magot” tartalmaz, amelyet a tagállamoknak mindenféleképpen végre kell hajtaniuk:[44] nem lehetséges, hogy a termelői szervezetek ne részesüljenek támogatásban a termelési és értékesítési tervek előkészítését és végrehajtását illetően.

87. Ebből következően ennek a termelői szervezeteknek járó pénzügyi támogatásnak egyrészt *arányosnak* kell lennie, figyelemmel a termelői szervezetek számára a KHP keretében előírt kötelezettségek jellegére és jelentőségére. Másként fogalmazva, a támogatás nem lehet olyan mértékben korlátozott összeg, amely kizárja a támogatás által elérni kívánt, e szervezetek

43 Lásd a következőket: 1972. május 17-i Leonesio ítélet (93/71, EU:C:1972:39, 19. pont, első bekezdés, 20. pont, valamint 21. pont, második bekezdés);1973. február 8-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (30/72, EU:C:1973:16, 6. pont, harmadik bekezdés és 7. pont, első bekezdés).

44 Lásd az irányelvek közvetlen hatályának terjedelmével kapcsolatos analógia útján például: 1994. július 14-i Faccini Dori ítélet (C-91/92, EU:C:1994:292, 17. pont); 2010. július 1-jei Gassmayr ítélet (C-194/08, EU:C:2010:386, 51. pont); 2012. január 24-i Dominguez ítélet (C-282/10, EU:C:2012:33, 35. pont).

tevékenységére gyakorolt ösztönző hatást. Másrészt a következetességgel és az egyenlő bánásmóddal összefüggő okok miatt, illetve az érintett piacok torzulásának elkerülése érdekében a támogatás összege nem lehet független azon támogatás összegétől, amelyet a hatóságok később a 2014 és 2020 közötti időszakra meghatároztak.

88. Mindamellett úgy vélem, hogy nem a Bíróság feladata mélyebbre hatolni a jelen ügy összefüggésébe, ily módon valójában megfosztva a nemzeti hatóságokat a számukra az ETHA-rendelet által a rendelet korlátai között biztosított mérlegelési mozgástértől.

89. Ugyanakkor az ETHA-rendeletből fakadó elvek nemzeti hatóságok általi alkalmazása nem mentes mindennemű felülvizsgálattól. A Bíróság kimondta, hogy az, hogy az uniós jog szabályai mérlegelési mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára, nem zárja ki, hogy e szabályok alapján ellenőrizni lehessen, hogy ezen államok nem léptek-e túl mérlegelési mozgásterükön.[45]

90. Ezenkívül az is egyértelmű, hogy az e rendeletben szereplő szabályok megsértése esetén, amennyiben teljesülnek a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megfogalmazott feltételek, az érintett tagállam szerződésen kívüli felelősségének megállapítása iránti keresetnek van helye.[46]

91. A fenti körülmények összességéből az következik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre olyan választ lehet adni, amely szerint az ETHA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése jogot biztosít a termelői szervezetek számára az ETHA alapján pénzügyi támogatás igénylésére, a termelési és értékesítési terv kidolgozása érdekében vállalt költségeket illetően, 2014. január 1-jétől. Ennélfogva az érintett tagállamnak kell megvizsgálnia, hogy tiszteletben tartották-e a kért támogatás biztosításának e rendelet 66. cikkének (2) bekezdésében előírt feltételeit, illetve az érintett tagállam határozza meg a társfinanszírozás összegét az ezen államot az említett rendelet 66. cikkének (3) bekezdése alapján megillető mérlegelési mozgástér keretében.

V. Végkövetkeztetés

92. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) Az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. május 15-i 508/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 66. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha egy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás nem írja elő az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) alapján a termelési és értékesítési terveknek a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről, az 1184/2006/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1379/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szóló rendelet 28. cikkében hivatkozott előkészítésének és végrehajtásának finanszírozását a 2014. január 1-jétől kezdve vállalt költségeket illetően.

2) Az 508/2014 rendelet 66. cikkének (1) bekezdése jogot biztosít a halászati termelői szervezetek és az akvakultúra termelői szervezetek számára az ETHA alapján pénzügyi támogatás igénylésére a termelési és értékesítési terv kidolgozása érdekében vállalt költségeket illetően, 2014. január 1-jétől.

45 Lásd: 1996. október 24-i Kraaijeveld és társai ítélet (C-72/95, EU:C:1996:404, 59. pont). Lásd még: 2011. május 26i Stichting Natuur en Milieu és társai ítélet (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 103. pont).

46 Lásd: 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428); 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79).

Az érintett tagállamnak kell megvizsgálnia, hogy tiszteletben tartották-e a kért támogatás biztosításának e rendelet 66. cikkének (2) bekezdésében előírt feltételeit, illetve az érintett tagállam határozza meg a társfinanszírozás összegét az ezen államot az említett rendelet 66. cikkének (3) bekezdése alapján megillető mérlegelési mozgástér keretében.

3) A Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 65. cikkének (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha az 508/2014 rendelet 66. cikkének (1) bekezdése alapján pénzügyi támogatást biztosítanak 2014. január 1-jétől egy termelési és értékesítési terv előkészítése és végrehajtása céljára, amennyiben a támogatás iránti kérelmet a termelési és értékesítési terv előkészítését, illetve végrehajtását követően nyújtják be.