Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 26 juni 2019[1]

Mål C-386/18

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

(begäran om förhandsavgörande från College van Beroep voor het bedrijfsleven
(Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensamma fiskeripolitiken (GFP) – Förordning (EU) nr 508/2014 – Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) – Produktions- och saluföringsplaner– Artikel 66.1 – Stöd för utarbetande och genomförande av dessa planer – Avsaknad i nationell rätt av en möjlighet att inge en sådan stödansökan – Den rätt att begära stöd som förordningen ger – Direkt effekt – Villkor för att kostnader ska vara stödberättigade – Specialregler – Medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av stödbeloppet”

I. Inledning

1. Har en producentorganisation, vars verksamhet består i att vidta åtgärder för att främja ett rationellt fiske och förbättra villkoren för försäljning av fiskeriprodukter, rätt att erhålla medfinansiering av en medlemsstats regering för att utarbeta och genomföra sin produktions- och saluföringsplan?

2. Det är i huvudsak denna fråga som den hänskjutande domstolen ställer sig, efter att ha tagit emot ett överklagande från producentorganisationen Coöperatieve Producentorganisatie Texel UA (nedan kallad PO Texel) av beslutet från minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministern för jordbruk, naturvård och fiske, nedan kallad ministern) att avslå PO Texels ansökan om ekonomiskt stöd, med motiveringen att det vid den tidpunkt då producentorganisationen bildades, nämligen före år 2016, inte fanns någon nationell bestämmelse som erbjöd en sådan möjlighet.

3. Domstolen uppmanas således dels att avgöra om nationella åtgärder som inte föreskriver medfinansiering från europeiska fonder för utgifter under år 2014 är förenliga med unionsrätten, dels – om dessa åtgärder skulle anses strida mot unionsrätten – avgöra huruvida bestämmelserna i unionsrätten kan utgöra rättslig grund för att bevilja PO Texels ansökan om ekonomiskt stöd.

1 Originalspråk: franska.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordningen om den gemensamma marknadsordningen

4. I skäl 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000 (nedan kallad förordningen om den gemensamma marknadsordningen)[2] föreskrivs följande:

”Fiskeriproducentorganisationerna och vattenbruksproducentorganisationerna (nedan kallade producentorganisationerna) har en nyckelroll när det gäller att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken[3] och för den gemensamma marknadsordningen. Det är därför nödvändigt att utöka deras ansvar och tillhandahålla nödvändigt ekonomiskt stöd så att de kan spela en mer betydelsefull roll i den dagliga förvaltningen av fisket, med respekt för den ram som fastställts i målen för den gemensamma fiskeripolitiken …”

5. I artikel 28 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen, som har rubriken ”Produktions- och saluföringsplan”, föreskrivs följande:

”1. Varje producentorganisation ska lämna in en produktions- och saluföringsplan för åtminstone sina huvudsakliga salufördа arter till sina behöriga nationella myndigheter för godkännande …

…

3. De behöriga nationella myndigheterna ska godkänna produktions- och saluföringsplanen. När planen godkänts ska producentorganisationen omedelbart genomföra den.

…

5. Producentorganisationen ska utarbeta en årsrapport om sin verksamhet enligt produktions- och saluföringsplanen och översända den till de behöriga nationella myndigheterna för godkännande.

6. Producentorganisationer kan erhålla ekonomiskt stöd för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner i enlighet med en framtida unionsrättsakt som fastställer villkoren för ekonomiskt stöd för havs- och fiskeripolitiken för perioden 2014–2020.

…”

2 EUT L 354, 2013, s. 1.

3 Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (EUT L 354, 2013, s. 22) (nedan kallad förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken), särskilt artikel 35.1 och 35.3 om den gemensamma marknadsordningen.

2. Förordningen om den gemensamma strategiska ramen

6. I artikel 1 fjärde stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (nedan kallad förordningen om den gemensamma strategiska ramen)[4] föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i denna förordning ska tillämpas om inget annat följer av … de särskilda bestämmelserna i följande förordningar …:

…

6) En framtida unionsrättsakt som fastställer villkoren för det ekonomiska biståndet för havs- och fiskepolitiken för programperioden 2014–2020 (nedan kallad EHFF-förordningen).”

7. I artikel 2.14 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen anges att med begreppet genomförd insats avses ”en insats som har byggts färdigt eller genomförts fullt ut, och för vilken stödmottagarna genomfört alla utbetalningar och mottagit motsvarande offentliga bidrag”.

8. Artikel 65 i denna förordning har rubriken ”Stödberättigande”. Punkterna 1, 2 och 6 i denna artikel har följande lydelse:

”1. Stödberättigande för utgifter ska fastställas utifrån nationella bestämmelser, utom när särskilda bestämmelser har fastställts i eller på grundval av den här förordningen eller de fondspecifika bestämmelserna.

2. Utgifter ska berättiga till bidrag från de europeiska struktur- och investeringsfonderna[5] om stödmottagaren har ådragit sig dessa och de har betalats mellan den dag då programmet lämnades in till [Europeiska] kommissionen eller från och med den 1 januari 2014, beroende på vilken dag som infaller först, och den 31 december 2023. …

…

6. Insatser ska inte väljas ut för stöd från de europeiska struktur- och investeringsfonderna om de fysiskt har avslutats eller fullt ut genomförts innan stödmottagaren lämnar in sin ansökan om stöd inom programmet till den förvaltande myndigheten, oavsett om stödmottagaren har gjort alla utbetalningar eller inte.”

4 EUT L 347, 2013, s. 320.

5 Se skäl 2 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen.

3. EHFF-förordningen

9. Artikel 66 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 (nedan kallad EHFF-förordningen),[6] som har rubriken ”Produktions- och saluföringsplaner”, har följande lydelse:

”1. EHFF ska bevilja stöd för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner enligt artikel 28 i [förordningen om den gemenensamma marknadsordningen].

2. Utgifter för produktions- och saluföringsplaner ska endast kunna vara berättigade till stöd från EHFF efter det att de behöriga myndigheterna i respektive medlemsstat har godkänt den årsrapport som avses i artikel 28.5 i [förordningen om den gemenensamma marknadsordningen].

3. Det årliga stödet till en producentorganisation enligt denna artikel får inte överstiga 3 % av det genomsnittliga årsvärdet av saluförd produktion för denna producentorganisation under de tre föregående kalenderåren. För nyligen erkända producentorganisationer får detta stöd inte överstiga 3 % av det genomsnittliga årsvärdet av den produktion som salufördes av denna organisations medlemmar under de tre föregående kalenderåren.

4. Den berörda medlemsstaten får bevilja ett förskott på 50 % av det ekonomiska stödet efter godkännande av produktions- och saluföringsplanen i enlighet med artikel 28.3 i [förordningen om den gemenensamma marknadsordningen].

5. Det stöd som avses i punkt 1 ska endast beviljas producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer.”

B. Nederländsk rätt

10. Enligt artikel 4.23.1 i wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (allmänna förvaltningslagen),[7] av den 4 juni 1992, beviljar en myndighet endast bidrag på grundval av en rättslig bestämmelse som anger de verksamheter för vilka bidraget kan beviljas.

11. Den 1 juli 2015 trädde 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) (förordning nr WJZ/15083650 från statssekreteraren med ministerlika befogenheter vid ministeriet för ekonomiska frågor om fastställande av stödinstrument inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna på det ekonomiska området (förordningen om europeiskt ekonomiskt stöd)),[8] av den 28 juni 2015, i kraft i Nederländerna.

12. Enligt artikel 2.2 i denna förordning kan ministern på begäran bevilja bidrag till verksamheter som omfattas av EHFF-förordningen.

13. Enligt artikel 2.3.1 i förordningen får ministern endast bevilja bidrag om han eller hon tillsammans med möjligheten att ansöka om bidrag har fastställt ett bidragstak och en tidsfrist för att inge bidragsansökan.

6 EUT L 149, 2014, s. 1.

7 Staatsblad 1992, nr 315, nedan kallad allmänna förvaltningslagen.

8 Staatscourant 2015, nr 18094.

14. Genom 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 (förordning nr WJZ/16105576 från statssekreteraren med ministerlika befogenheter vid ministeriet för ekonomiska frågor om ändring av förordningen om europeiskt ekonomiskt stöd och förordningen om frigörande av ekonomiskt stöd för år 2016 i samband med stödmodulen för europeiska produktions- och saluföringsplaner och andra ändringar inom ramen för Europeiska havs- och fiskerifonden),[9] av den 25 augusti 2016, fastställde Nederländerna stödmodulen för produktions- och saluföringsplanerna för perioden 29 augusti 2016–16 september 2016.

15. Enligt den hänskjutande domstolen ”grundas denna stödmodul på artikel 66 i [EHFF-förordningen] och avser stödmodulen inte genomförandet av produktions- och saluföringsplan, utan uteslutande dess genomförande”.

III. Bakgrund till målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16. Genom beslut av den 9 juli 2014 godkände ministern, i enlighet med artikel 28.3 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen, PO Texels produktions- och saluföringsplan för år 2014, som denna producentorganisation därefter omedelbart genomförde.

17. I oktober 2014 ingav Nederländerna ett operativt program till kommissionen för perioden 1 januari 2014–31december 2020,[10] vars slutliga version av den 11 december 2014 godkändes den 25 februari 2015.[11]

18. Den 19 maj 2015 ingav PO Texel, med stöd av artikel 66 i EHFF-förordningen, en ansökan om ekonomiskt stöd för utarbetande och genomförande av sin produktions- och saluföringsplan för år 2014 och, med stöd av artikel 68 i EHFF-förordningen, en ansökan om ekonomiskt stöd för de saluföringsåtgärder som organisationen har genomfört.

19. Genom beslut av den 10 juli 2015 avslog ministern PO Texels ansökan, med motiveringen att

– det vid tidpunkten för PO Texels stödansökan, den 19 maj 2015, inte gick att ansöka om ekonomiskt stöd i Nederländerna, varken för utarbetandet av produktions- och saluföringsplaner, med stöd av artikel 66 i EHFF-förordningen, eller för saluföringsåtgärder för fiskeri- och vattenbruksprodukter, med stöd av artikel 68 i den förordningen, och

– PO Texel ingav sin stödansökan först efter det att produktions- och saluföringsplanen hade utarbetats, ministern hade godkänt planen och PO Texel hade genomfört densamma.

20. PO Texel begärde omprövning av detta beslut. Genom beslut av den 13 november 2015 vidhöll ministern vid omprövning sitt tidigare beslut.

21. PO Texel har överklagat det sistnämnda beslutet till College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna). Till stöd för sitt överklagande har PO Texel anfört att den i egenskap av producentorganisation, med stöd av artiklarna 66 och 68 i EHFF-förordningen, är berättigad till ekonomiskt stöd från EHFF för sina utgifter för utarbetandet och genomförandet av produktions- och saluföringsplanen för år 2014 och

9 Staatscourant 2016, nr 43926.

10 Se artikel 17 i EHFF-förordningen.

11 Se kommissionens genomförandebeslut C(2015) 1278 av den 25 februari 2015 i vilket det operativa programmet ”Duurzaam vissen voor de markt” (hållbart fiske för marknaden) godkändes som ett program som berättigade Nederländerna stöd från Europeiska havs- och fiskerifonden.

för de saluföringsåtgärder som den har vidtagit. PO Texel har dels gjort gällande att organisationen enligt artikel 28.1 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen var skyldig att utarbeta och lämna in en produktions- och saluföringsplan, dels bekräftat att den under räkenskapsåret 2014 har haft marknadsutvecklingskostnader på 100 824 euro. Producentorganisationen har bland annat ingått ett samarbetsavtal med beredningsföretag som bereder rödspätta av typ III och IV, för att hitta avsättningsmöjligheter för denna fiskart.

22. Ministern har i huvudsak gjort gällande att han inte kan bevilja PO Texel det finansiella stöd som sökts eftersom PO Texel ingav sin stödansökan rörande produktions- och saluföringsplanerna innan den nederländska lagstiftaren hade infört ett förfarande för att bevilja sådant stöd. Vid den förhandling som hölls vid den hänskjutande domstolen den 19 april 2017 anförde ministern dessutom följande fyra argument.

23. I enlighet med principen om delad förvaltning mellan unionen och medlemsstaterna finansieras de saluförings- och beredningsåtgärder för vilka bidrag har sökts med medel från EHFF. Följaktligen medfinansieras bidragen av medlemsstaterna med hjälp av nationella medel.

24. För det andra kan inte bidraget beviljas förrän kommissionen har godkänt det operativa program som varje medlemsstat ska utarbeta. I förevarande fall godkände kommissionen Nederländernas operativa program den 25 februari 2015. Först därefter kan de nationella medlen, motsvarande 25 procent, frigöras.

25. För det tredje ger avdelning V i kapitel IV i EHFF-förordningen, som artiklarna 66 och 68 ingår i, medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av ett operativt program.

26. För det fjärde kan stöd enligt artikel 65.6 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen inte beviljas för genomförande av insatser som redan fullt ut genomförts.

27. Mot denna bakgrund beslutade College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1 a) Utgör artikel 66.1 i [EHFF-förordningen], enligt vilken [EHFF] ’ska’ bevilja stöd för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner enligt artikel 28 i [förordningen om den gemensamma marknadsordningen], hinder för en medlemsstat att avslå en ansökan som ingetts av en producentorganisation om beviljande av sådant stöd, med motiveringen att denna medlemsstat, vid tidpunkten för ansökan om en viss kategori utgifter (i förevarande fall kostnaderna för utarbetandet och genomförandet av produktions- och saluföringsprogram) eller för en viss tidsperiod (i förevarande fall år 2014), inte hade infört möjligheten att inge en sådan ansökan, varken i sitt av kommissionen godkända operativa program eller i de nationella bestämmelserna om fastställande av utgifters stödberättigande?

b) Har det för svaret på fråga 1 a betydelse att producentorganisationen enligt artikel 28 i [förordningen om den gemensamma marknadsordningen] är skyldig att utarbeta en produktions- och saluföringsplan och, efter att medlemsstaten har godkänt produktions- och saluföringsplanen, genomföra produktions- och saluföringsplanen?

2) Om fråga 1 a ska besvaras så, att artikel 66.1 i [EHFF-förordningen] utgör hinder för en medlemsstat att avslå en ansökan från en producentorganisation om stöd för utarbetande och genomförande av en produktions- och saluföringsplan, med motiveringen att denna medlemsstat vid tidpunkten för ingivandet av ansökan inte hade gjort det möjligt att inge en sådan ansökan, kan den stödsökande i så fall som rättslig grund direkt åberopa artikel 66.1 i [EHFF-förordningen] för att begära att medlemsstaten ska bevilja det aktuella stödet?

3) Om fråga 2 ska besvaras så, att den stödsökande i den situation som avses i fråga 2 direkt kan åberopa artikel 66.1 i [EHFF-förordningen] för att begära att medlemsstaten beviljar det aktuella stödet, utgör artikel 65.6 i [förordningen om den gemensamma strategiska ramen] i så fall hinder för att stöd beviljas för utarbetande av en produktions- och saluföringsplan i det fall stödansökan inges efter det att produktions- och saluföringsplanen har genomförts?”

28. Den nederländska regeringen och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Dessa parter yttrade sig även muntligen vid förhandlingen den 10 april 2019.

IV. Bedömning

29. Mot bakgrund av de frågor som diskuterades vid förhandlingen anser jag att det är lämpligt att i första hand påminna om att den hänskjutande domstolens frågor i huvudsak har till syfte att fastställa huruvida PO Texels utgifter under 2014 för att utarbeta och genomföra en produktions- och saluföringsplan ska medfinansieras av den nederländska regeringen på grundval av artikel 66.1 i EHFF-förordningen.

30. För det andra konstaterar jag att trots att begäran om förhandsavgörande har ett så pass avgränsat föremål skulle även andra frågor i samband med förevarande mål eller den tillämpliga lagstiftningen, som den hänskjutande domstolen inte har ställt, kunna vara av intresse. Här kan bland annat nämnas frågan om EHFF-förordningens tillämplighet i tiden, och frågan om de tidsfrister för producentorganisationer som fastställts i genomförandeförordning (EU) nr 1418/2013. [12]

31. När det gäller villkoren för EHFF-förordningens tillämpning i tiden påpekar jag att EHFF-förordningen utformades för att komplettera förordningen om den gemensamma marknadsordningen och förordningen om den gemensamma strategiska ramen, som innehåller allmänna villkor för finansiering från europeiska fonder. Dessa förordningar offentliggjordes i december 2013, och skulle börja tillämpas från och med den 1 januari 2014. EHFF-förordningen offentliggjordes inte vid samma tidpunkt, utan i maj 2014, men innehåller ändå en bestämmelse om att den skulle tillämpas från och med den 1 januari 2014. [13] Det kan inte förnekas att denna förordnings retroaktiva karaktär kan göra det svårare att samordna de olika bestämmelser som är tillämpliga, och i synnerhet försvåra samordningen mellan unionsrätten och nationell rätt.

32. Dessa svårigheter förstärks av de tidsfrister som fastställs i artikel 2.1 i genomförandeförordning (EU) nr 1418/2013. Enligt den bestämmelsen skulle nämligen producentorganisationer som godkänts före den 1 januari 2014 lämna in sina första produktions- och saluföringsplaner till de behöriga myndigheterna senast i slutet av februari 2014, det vill säga långt innan EHFF-förordningen offentliggjordes. I avsaknad av ett tydligt och konsekvent regelverk kan man därför fråga sig vad följderna blir om producentorganisationerna inte iakttar denna frist.

33. Trots att dessa frågor är intressanta konstaterar jag emellertid att de varken har tagits upp av den hänskjutande domstolen, parterna eller den nederländska regeringen. I detta sammanhang bör det dock framhållas att den nederländska regeringen vid den muntliga förhandlingen bekräftade att PO Texels begäran inte hade avslagits på grund av att tidsfristen för att lämna in produktions- och saluföringsplanen inte hade iakttagits.

34. Under dessa omständigheter anser jag att domstolen, på samma sätt som den brukar göra, bör begränsa omfattningen av sin undersökning till de frågor som den nationella domstolen har hänskjutit för förhandsavgörande, för att kunna ge nämnda domstol ett användbart svar.

12 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1418/2013 av den 17 december 2013 om produktions- och saluföringsplaner enligt [förordningen om den gemensamma marknadsordningen] (EUT L 353, 2013, s. 40).

13 Se skäl 101 och artikel 130 i denna förordning.

35. Jag kommer därför att först undersöka den första frågan (1 a och 1 b) och därefter den tredje frågan. Dessa frågor avser nämligen de materiella villkoren i unionsrätten för stöd som söks av en producentorganisation, som det ska prövas om den aktuella nationella bestämmelsen är förenlig med. Eftersom jag anser att denna bestämmelse bör lämnas utan avseende kommer jag därefter att redogöra för svaret på den andra frågan, det vill säga huruvida artikel 66.1 i EHFF-förordningen är direkt tillämplig.

A. Den första frågan

36. Genom sin första fråga, som är uppdelad i två delar, vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida de aktuella nationella bestämmelserna är förenliga med de förordningar som är tillämpliga på beviljande av bidrag till producentorganisationer. EU-domstolen har framför allt uppmanats att tolka artikel 66.1 i EHFF-förordningen, jämförd med artikel 28.6 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen.

37. I artikel 28.6 i den sistnämnda förordningen, som fastställer en allmän ram för producentorganisationernas verksamhet inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrivs att sådana organisationer ”*kan* erhålla ekonomiskt stöd för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner”[14] i enlighet med villkor som fastställs i en framtida rättsakt, som år 2014 blev EHFF-förordningen.

38. I artikel 66.1 i den förordningen föreskrivs emellertid att ”EHFF *ska bevilja stöd* för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner enligt artikel 28 i [förordningen om marknadsordningen]”.[15]

39. Jag konstaterar således att artikel 66 i EHFF-förordningen har formulerats annorlunda, efter det att förordningen om den gemensamma marknadsordningen trädde i kraft, i vilken det hänvisas till särskilda bestämmelser om villkor för ekonomiskt stöd till havs- och fiskeripolitiken för perioden 2014–2020,[16] såsom förordningen om den gemensamma strategiska ramen, i vilken det preciseras att det är EHFF-förordningen som avses.[17]

40. Vid första anblicken kan de relevanta bestämmelserna i förordningen om den gemensamma strategiska ramen, förordningen om den gemensamma marknadsordningen och EHFF-förordningen, som samtliga var tillämpliga från och med den 1 januari 2014, te sig motstridiga. Eventuella tvivel beträffande hur dessa ska tolkas skingras dock om hänsyn tas till deras systematik och kronologiska ordningsföljd.

41. Jag noterar för det första att nämnda skillnader i hur bestämmelserna har formulerats är ett resultat av att allmänna standarder i efterhand har kompletterats med särskilda standarder. Det följer av den tydliga ordalydelsen i artikel 66.1 i EHFF – som mot bakgrund av artikel 28.6 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen och därför är *lex specialis*, samt *lex posterior* – att unionslagstiftaren har haft för avsikt att införa en särskild bestämmelse om finansiering av produktions- och saluföringsplaner, som begränsar det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna vanligtvis ges vid delad förvaltning av de europeiska struktur- och investeringsfonderna.[18]

14 Min kursivering.

15 Min kursivering.

16 Se artikel 28.6 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen.

17 Se artikel 1 fjärde stycket punkt 6 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen.

18 Se, särskilt, artikel 4.3 och 4.4 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen.

42. En analys av de olika språkversionerna av artikel 66.1 i EHFF-förordningen, och en jämförelse av denna bestämmelse med andra artiklar i samma förordning, bekräftar dessutom denna slutsats.

43. Som den hänskjutande domstolen med rätta har påpekat föreskrivs i den tyska, den engelska, den italienska, den nederländska och den svenska språkversionen av artikel 66.1 i EHFF-förordningen att EHFF ”ska bevilja stöd” för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner. Detsamma gäller andra språkversioner, exempelvis den spanska, den tjeckiska, den franska, den polska eller den portugisiska. Enligt artikel 68.1 i samma förordning ”får” EHFF däremot stödja saluföringsåtgärder för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

44. Detta är inte det enda exemplet på annorlunda formuleringar i EHFF-förordningen. Exempel på en liknande tvingande formulering finns i artiklarna 58, 77.1 och 89.1 i EHFF-förordningen, medan det i betydligt fler artiklar talas om möjligheten till finansiering, däribland i artiklarna 48.3, 54.1 och 67.1 i den förordningen.

45. Det är uppenbart att dessa redaktionella skillnader inte är slumpartade, utan ett resultat av ett medvetet val från unionslagstiftarens sida. Detta gäller särskilt artikel 66.1 i EHFF-förordningen.

46. I detta sammanhang bör förarbetena till denna förordning uppmärksammas. I dessa bekräftas att unionslagstiftaren hade en tydlig avsikt med nämnda artikel. Kommissionen hade föreslagit formuleringen ”EHFF kan bevilja stöd”,[19] men Europaparlamentet ville att denna skulle ersättas med ”EHFF ska bevilja stöd”, för att garantera att utarbetandet och genomförandet av produktions- och saluföringsplaner får stöd från EHFF.[20]

47. Slutligen noterar jag att den formulering som unionslagstiftaren har valt är förenlig med det finansieringssystem som inrättats inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och med det eftersträvade målet.

48. I detta sammanhang bör hänsyn tas till producentorganisationernas skyldighet att anta produktions- och saluföringsplaner[21] och att omedelbart genomföra dem.[22] Den hänskjutande domstolen har tagit upp denna aspekt i fråga 1 b, vilken kompletterar fråga 1 a. I en sådan situation är det nämligen logiskt att producentorganisationerna i detta skede kan räkna med ekonomiskt stöd för att förverkliga målen för den nya gemensamma fiskeripolitiken, vilket de uppmanats att göra från och med den 1 januari 2014.

19 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska havs- och fiskerifonden [och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1198/2006, rådets förordning (EG) nr 861/2006 och rådets förordning (EG) nr XXX/2011 om en integrerad havspolitik] (KOM(2011) 804 slutlig). Se artikel 69.1 i detta förslag.

20 Se ändringsförslag 438 i Europaparlamentets fiskeriutskotts betänkande av den 8 augusti 2013 om det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska havs- och fiskerifonden [och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1198/2006, rådets förordning (EG) nr 861/2006 och rådets förordning (EG) nr XXX/2011 om en integrerad havspolitik]. Se även ändringsförslag 1893 i fiskeriutskottets förslag till betänkande av den 17 januari 2013 om ändringsförslagen 1655–2069, som har följande motivering: ”Utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner måste få finansiellt stöd för att garantera att alla producentorganisationer i Europeiska unionen omfattas av samma regler.”

21 Se artikel 28.1 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen.

22 Se artikel 28.3 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen.

49. Vad gäller syftet med ekonomiskt stöd från EHFF framhåller jag att de olika bestämmelserna om finansiering av produktions- och saluföringsplanerna och deras genomförande motiveras av den nyckelroll som producentorganisationerna tilldelats.[23] Dessa organisationer har getts ett särskilt ansvar för dessa åtgärder så att de kan bidra till att genomföra den gemensamma fiskeripolitiken, som ”[syftar till att säkerställa] att fiske- och vattenbruksverksamheterna ska bidra till långsiktig miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet” och ”bidra till Europa 2020-strategin[[24]] för smart och hållbar tillväxt för alla”.[25]

50. Vikten av att utarbeta och genomföra dessa planer stöds av det faktum att det endast är producentorganisationer som är berättigade till detta särskilda stöd, vilket är en tydlig skillnad jämfört med den finansiering som erhålls från andra europeiska struktur och investeringsfonder,[26] och av att medlemsstaterna efter att ha godkänt dessa planer kan bevilja ett förskott på 50 procent av det ekonomiska stödet från EHFF.[27]

51. Jag erinrar därför om att unionslagstiftaren, genom att kräva att producentorganisationerna utarbetar produktions- och saluföringsplaner, faktiskt har bidragit till fullgörandet av en uppgift av allmänt intresse, och att det därför är logiskt att medlemsstaterna står för en del av utgifterna.

52. Mot bakgrund av allt det ovan anförda anser jag att det av artikel 66.1 EHFF-förordningen följer att den aktuella finansieringsprincipen har iakttagits. Eftersom denna rättighet har beviljats av unionslagstiftaren får lagstiftaren i en medlemsstat inte uttryckligen eller automatiskt beröva de berörda personerna denna rättighet. Nationell lagstiftning som får sådana följder är därför oförenlig med artikel 66.1 i EHFF-förordningen.

53. Jag föreslår därför att domstolen ska besvara fråga 1 a och 1 b på så sätt att artikel 66.1 i EHFF-förordningen ska tolkas så, att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som de i det nationella målet, enligt vilka finansiering från EHFF för att utarbeta och genomföra sådana produktions- och saluföringsplaner som åsyftas i artikel 28 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen inte kan beviljas för utgifter som ådragits efter den 1 januari 2014.

B. Den tredje frågan

54. Syftet med denna fråga är att fastställa huruvida den omständigheten att planerna redan har genomförts när ansökan om bidrag för att utarbeta och genomföra dem görs kan motivera att ekonomiskt stöd, trots den princip om medfinansiering som följer av artikel 66.1 i EHFF-förordningen, kan nekas med stöd av de undantag som föreskrivs i artikel 65.6 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen.

55. Jag skulle kunna begränsa mitt svar till att på nytt hänvisa till att speciallag har företräde framför allmän lag (*lex specialis legi generali derogat*).[28] På grund av de särskilda villkor för att beviljas bidrag som anges i artikel 66.1 i EHFF-förordningen är det nämligen inte möjligt att tillämpa de allmänna reglerna för finansiering från andra europeiska struktur- och investeringsfonder. Jag skulle emellertid vilja lägga till några systematiska argument.

23 Se skäl 7 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen.

24 Vad gäller hänvisningen till denna strategi, se artikel 4 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen och artikel 6 i EHFF-förordningen.

25 Se skäl 4 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och artikel 6.1 i EHFF-förordningen.

26 Se skäl 20 och artikel 66.5 i EHFF-förordningen.

27 Se artikel 66.4 i EHFF-förordningen. Se, även, punkt 63 i förevarande förslag till avgörande.

28 Se punkt 41 i förevarande förslag till avgörande.

56. För det första är det inte logiskt att kräva att producentorganisationerna först genomför sina planer omedelbart, i enlighet med EHFF-förordningen, och därefter vägra dem all finansiering på grundval av en allmän bestämmelse i förordningen om den gemensamma strategiska ramen, nämligen artikel 65.6 i den förordningen, enligt vilken insatser ska uteslutas från ”stöd från de europeiska struktur- och investeringsfonderna om de fysiskt har avslutats eller fullt ut genomförts” före ansökan om finansiering, i förevarande fall för en tid av ett år.

57. För det andra går det även att anföra andra argument med stöd av programplaneringen för den gemensamma fiskeripolitiken, som får ekonomiskt stöd från EHFF inom ramen för delad förvaltning mellan unionen och medlemsstaterna. [29]

58. Utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner utgör en del av det samlade programmet för perioden 2014–2020, det vill säga det operativa program som medlemsstaten efter kommissionens godkännande är ansvarig för. [30]

59. Ur det perspektivet motiverar genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken att utgifter är stödberättigade först efter det att medlemsstaterna har godkänt producentorganisationernas årsrapport om verksamheten. [31]

60. Enligt min mening visar detta tydligt att producentorganisationerna endast kan göra anspråk på ekonomiskt stöd om planen inte bara *rent faktiskt* har genomförts utan även har genomförts på ett *tillfredsställande sätt*, i förhållande till målen för den gemensamma fiskeripolitiken.

61. I praktiken kan en ansökan om ekonomiskt stöd för utgifter som en producentorganisation ådragit sig under 2014 därför först inges 2015, efter det att organisationens årsrapport godkänts.

62. Om den nederländska regeringens tolkning godtas får detta följaktligen inkonsekventa konsekvenser, nämligen att all finansiering under perioden i fråga berövas sin ändamålsenliga verkan.

63. Å andra sidan har fristen på minst ett år från det att utgifterna ådrogs till kontrollen av om de berättigar till stöd gjort att unionslagstiftaren har föreskrivit att medlemsstaterna får bevilja ett förskott på 50 procent av det ekonomiska stödet. [32] I så fall kan man även, e contrario, fråga sig vad följderna skulle bli för detta förskott, om genomförandet av planen för ett visst år inte skulle anses stödberättigad.

64. Av ovanstående drar jag slutsatsen att det på grund av de särskilda villkoren för att bevilja stöd från EHFF för fleråriga planer inte är möjligt att tillämpa de allmänna reglerna för finansiering från andra europeiska fonder som den nederländska staten har åberopat.

65. Under dessa omständigheter föreslår jag att domstolen besvarar den tredje frågan på så sätt att artikel 65.6 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att, med stöd av artikel 66.1 i EHFF-förordningen, bevilja ekonomiskt stöd för utgifter som, från och med den 1 januari 2014, har ådragits i samband med utarbetandet och genomförandet av en produktions- och saluföringsplan, där stödansökan ingetts först efter det att produktions- och saluföringsplanen utarbetats och genomförts.

29 Se skäl 63 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och skäl 12, artikel 7 och avdelning V i EHFF-förordningen.

30 Se skäl 24, artikel 6.5 och artikel 17.1 i EHFF-förordningen. Urvalskriterierna för andra finansieringsåtgärder ska fastställas under överinseende av kommissionen, i enlighet med artikel 113 a i den förordningen.

31 Se artikel 66.2 i EHFF-förordningen.

32 Se artikel 66.4 i EHFF-förordningen.

66. Vad gäller det andra argument som ministern har anfört till stöd för beslutet att avslå stödsansökan [33] krävs det dessutom ytterligare klargöranden av domstolen för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.

67. Frågan är därför huruvida stödansökan kan avse utgifter som ådragits innan det operativa program som utarbetats av en medlemsstat har godkänts av kommissionen. [34] Så är fallet i förevarande mål, eftersom PO Texel har sökt finansiering för 2014, medan det operativa programmet, som de nederländska myndigheterna lade fram i oktober 2014, godkändes av kommissionen den 25 februari 2015.

68. Detta problem kan lösas om artikel 65.2 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen, som inte hänvisar till datumet för *godkännandet* av det operativa programmet, tillämpas gemensamt med artikel 130 i EHFF-förordningen, där det anges att denna förordning ska börja tillämpas den 1 januari 2014.

69. I avsaknad av en särskild bestämmelse i EHFF-förordningen följer det dessutom av artikel 65.2 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen att den period från och med vilken utgifter är berättigade till stöd inom ramen för EHFF ska börja löpa den 1 januari 2014.

70. De första nationella bestämmelserna, från den 25 augusti 2016, som gjorde det möjligt att ansöka om ekonomiskt stöd enbart för *utarbetandet* av en saluföringsplan, och detta först från och med den 29 augusti 2016, är enligt min mening därför varken förenliga med artikel 66.1 i EHFF-förordningen eller artikel 65.2 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen.

71. Grundat på min bedömning av huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten vill jag på en mer generell nivå framhålla i vilken anda jag anser att unionsrätten bör tillämpas, med hänsyn till de särskilda uppgifter som åligger de producentorganisationer som kan vara berättigade till finansiering från EHFF.

72. Som jag redan påpekat [35] måste hänsyn tas till att de relevanta bestämmelserna i förevarande mål är resultatet av ett lagstiftningsarbete som är långt ifrån perfekt. Jag erinrar framför allt om att unionslagstiftaren antog EHFF-förordningen i ett mycket sent skede. Dessutom har medlemsstaterna i sin tur genomfört de unionsrättsliga bestämmelserna med viss försening på grund av att den aktuella unionslagstiftningen inte antogs förrän några dagar innan den trädde i kraft. [36] I dessa unionsbestämmelser för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken föreskrevs dessutom inte enbart mycket strikta tidsfrister. Regelverket var inte heller alltid särskilt tydligt.

73. Av detta följer enligt min mening att myndigheterna på både nationell nivå och unionsnivå bör antar en flexibel strategi för tolkning och tillämpning av de aktuella bestämmelserna. Jag anser att det är motiverat att tillämpa bestämmelserna på ett välvilligt och rimligt sätt, vilket skulle vara helt i linje med det mål som eftersträvas av unionslagstiftaren, nämligen att producentorganisationer ska uppmuntras till, och inte avskräckas från, att ta initiativ inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, vilka ska genomföras från och med den 1 januari 2014.

33 Se punkt 24 i förevarande förslag till avgörande och fråga 1 a, in fine.

34 Vad gäller skyldigheten att utarbeta ett sådant program, se punkt 58 i förevarande förslag till avgörande.

35 Se punkt 31 i förevarande förslag till avgörande.

36 Av de fyra förordningar som är tillämpliga i förevarande fall – varav två är daterade den 11 december 2013 och två den 17 december 2013 – offentliggjordes förordningen om den gemensamma strategiska ramen den 20 december 2013, medan de övriga tre förordningarna, det vill säga förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken, förordningen om den gemensamma marknadsordningen och genomförandeförordning (EU) nr 1418/2013, offentliggjordes den 28 december 2013.

C. Den andra frågan

74. Undersökningen av den andra tolkningsfrågan bygger på att domstolen utgår från att den nationella bestämmelse som inte ger producentorganisationer rätt att ansöka om ekonomiskt stöd från EHFF för utgifter som ådragits efter år 2014, av de skäl som angetts ovan, ska lämnas utan avseende. I så fall är det nödvändigt att besvara de delar av den andra frågan som syftar till att fastställa huruvida artikel 66.1 i EHFF-förordningen kan utgöra rättsliga grund för beviljande av nationellt ekonomiskt stöd för dessa utgifter.

75. Till att börja med behövs ett förtydligande av denna frågas innebörd och räckvidd.

76. Å ena sidan noterar jag att den hänskjutande domstolen har använt begreppet rättslig grund (*rechtsgrondslag*) i sin begäran om förhandsavgörande. Den har också uttryckligen hänvisat till artikel 4.23.1 i den allmänna förvaltningslagen.[37] Det kan således hävdas att den hänskjutande domstolen vill att EU-domstolen ska klargöra huruvida artikel 66.1 i EHFF-förordningen kan utgöra en *tillräcklig rättslig grund* för att förplikta myndigheterna att betala ut ett bidrag, medan en motsvarande rättslig grund saknas i den nationella lagstiftningen, och krävs enligt artikel 4.23.1 i den allmänna förvaltningslagen.

77. Å andra sidan kan den nationella domstolens begäran om förhandsavgörande i ett vidare perspektiv även tolkas som att den avser huruvida artikel 66.1 i EHFF-förordningen har direkt effekt, i den mening som avses i EU-domstolens praxis.

78. Svaret på den hänskjutande domstolens fråga, enligt den första tolkningen ovan, medför inga nämnvärda problem, åtminstone inte vad gäller EU-domstolens praxis.[38] Enligt artikel 288 andra stycket FEUF är en förordning ”till alla delar … bindande och *direkt tillämplig* i varje medlemsstat”.[39] Av domstolens fasta praxis följer dessutom att skyldigheten att, även ex officio, tillämpa de bestämmelser i unionsrätten som uppfyller villkoren för att ha direkt effekt,[40] trots motstridiga nationella bestämmelser, inte enbart gäller de nationella domstolarna, utan samtliga myndigheter i medlemsstaterna, även förvaltningsorgan.[41]

79. Vad gäller frågan huruvida artikel 66.1 i EHFF-förordningen har direkt effekt, som betraktad ur ett vidare perspektiv skulle kunna omfattas av den andra frågan, är det ostridigt att syftet med denna bestämmelse är att ge producentorganisationerna rätt till ekonomiskt stöd. Jag noterar i detta sammanhang att det i artikel 66.1 i den förordningen inte bara klart och tydligt föreskrivs att dessa organisationer kan utöva en sådan rättighet, utan också att den är ovillkorlig, i så måtto att beviljande av finansiering inte är beroende av nationella eller europeiska myndigheters godtycke. Enligt domstolens praxis[42] uppfyller denna bestämmelse därför villkoren för att ha direkt effekt.

37 Se punkt 10 i förevarande förslag till avgörande.

38 Vad gäller de svårigheter på nationell nivå som svaret kan medföra, se exempelvis 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, särskilt s. 123–164 och s. 217–247.

39 Min kursivering.

40 För en färsk påminnelse om principerna om förordningars direkta tillämplighet, se dom av den 30 mars 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, punkterna 17–19 och där angiven rättspraxis).

41 Se, för fastslåendet av den principen, dom av den 22 juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punkterna 30 och31), och dom av den 9 september 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, punkt 49), samt, för förordningars tillämpning, dom av den 14 juni 2012, Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, punkt 75), och dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punkterna 90 och 91).

42 För en närmare diskussion om denna rättspraxis, se mitt förslag till avgörande i målet Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punkterna 33–55).

80. Därför delar jag inte kommissionens uppfattning att ansökan om ekonomiskt stöd, med stöd av artikel 4.4 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen, kan avslås enbart på grund av att det inte finns någon nationell bestämmelse som reglerar utövandet av denna rättighet eller på grundval av vilken medel kan tilldelas för de utgifter som ådragits. Den tidsfrist inom vilken en medlemsstat genomför förfarandet för att göra det möjligt för enskilda att utöva en rättighet som de tillförsäkrats genom unionsrätten får nämligen inte utgöra hinder för erkännandet av denna rättighet. [43]

81. Det är följaktligen uppenbart att artikel 66.1 i EHFF-förordningen innebär att producentorganisationer kan beviljas bidrag för att stödja utarbetandet och genomförandet av de aktuella produktions- och saluföringsplanerna. I så måtto utgör denna bestämmelse en tillräcklig rättslig grund för att de nederländska myndigheterna ska kunna bevilja ett sådant bidrag, respektive en bestämmelse som producentorganisationerna direkt kan åberopa gentemot förvaltningsorganen och den nationella domstolen.

82. Denna preliminära slutsats ger dock upphov till följande viktiga fråga. Om artikel 66.1 i EHFF-förordningen faktiskt ska anses utgöra den rättsliga grunden för en rätt till ekonomiskt stöd som producentorganisationer kan åberopa gentemot de nederländska myndigheterna, återstår det att avgöra vilka konkreta följder utövandet av denna rätt medför i den aktuella situationen. Med andra ord uppkommer följande fråga: Exakt vad har producentorganisationerna rätt till? Eller tydligare uttryckt, vilket belopp eller hur stor andel av deras kostnader kan finansieringen avse?

83. För att besvara den frågan måste det göras en bedömning av i vilken utsträckning artikel 66.1 i EHFF-förordningen, utöver den redan konstaterade omständighet att producentorganisationerna är berättigade till bidrag, gör det möjligt att fastställa det bidragsbelopp som ska beviljas.

84. Av artikel 66.1 i EHFF-förordningen i sig går det inte avgöra storleken på det bidragsbelopp som ska beviljas. I denna bestämmelse fastställs nämligen endast en allmän princip om finansiering. Följaktligen måste artikel 66.1 i denna förordning jämföras med andra bestämmelser i samma förordning.

85. I artikel 66.2 i EHFF-förordningen anges således att utgifter är stödberättigade först efter det att de myndigheter som är behöriga att pröva stödansökan har godkänt producentorganisationens årsrapport. I artikel 66.3 i samma förordning föreskrivs vidare vissa konkreta åtgärder. Även om det i denna bestämmelse fastställs ett tak för det bidragsbelopp som kan beviljas föreskrivs inte något minimibelopp.

86. Av en gemensam läsning av bestämmelserna i fråga kan därför ingen annan slutsats dras än att förvaltningsorganen har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning på detta område. Deras handlingsfrihet är dock inte obegränsad. Som jag redan påpekat i föregående punkter i detta förslag till avgörande innehåller artikel 66.1 i EHFF-förordningen en minimigaranti, eller hård kärna av åtgärder, som medlemsstaterna under alla omständigheter måste vidta. [44] Det är inte tillåtet att neka producentorganisationerna stöd för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner.

43 Jämför dom av den 17 maj 1972, Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, punkterna 19 första stycket, 20 och 21 andra stycket), och dom av den 8 februari 1973, kommissionen/Italien (30/72, EU:C:1973:16, punkt 6 tredje stycket och punkt 7 första stycket).

44 Se i analogi med räckvidden för direktivs direkta effekt, exempelvis, dom av den 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17), dom av den 1 juli 2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386 punkt 51), och dom av den 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 35).

87. Därför måste det finansiella stöd som producentorganisationerna är berättigade till *stå i proportion* till arten och omfattningen av de skyldigheter som åligger producentorganisationerna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Stödet får med andra ord inte utgöras av ett sådant begränsat belopp att det skulle beröva stödet den stimulanseffekt som detta stöd förväntas ha på dessa organisationers verksamhet. Av hänsyn till behovet av enhetlighet och likabehandling, och för att undvika snedvridningar på de berörda marknaderna, får stödbeloppet däremot inte *sakna samband* med det stödbelopp som myndigheterna senare fastställer för den återstående delen av perioden 2014–2020.

88. Jag anser därför att det inte ankommer på EU-domstolen att i förevarande mål gå längre än de nationella myndigheterna, och därmed i praktiken frånta de nationella myndigheterna det utrymme för skönsmässig bedömning som dessa tilldelas genom EHFF-förordningen, inom de gränser som anges i den förordningen.

89. De nationella myndigheternas tillämpning av principerna i EHFF-förordningen är emellertid inte helt befriad från kontroll. EU-domstolen har slagit fast att den omständigheten att bestämmelser i unionsrätten ger medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning inte utesluter möjligheten att mot bakgrund av dessa bestämmelser kontrollera om dessa stater har överskridit sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning. [45]

90. Dessutom är det uppenbart att det vid överträdelse av bestämmelserna i nämnda förordning, så länge de villkor som uppställts i domstolens praxis är uppfyllda, man skulle kunna väcka talan om utomobligatoriskt ansvar mot den berörda medlemsstaten. [46]

91. Av alla ovannämnda faktorer framgår att den andra frågan kan besvaras på så sätt att artikel 66.1 i EHFF-förordningen ger producentorganisationer rätt att söka ekonomiskt stöd från EHFF för de utgifter som de, från och med den 1 januari 2014, har ådragit sig vid utarbetandet av en produktions- och saluföringsplan. Det ankommer således på den berörda medlemsstaten att kontrollera att det villkor för att beviljas bidrag som anges i artikel 66.2 i den förordningen är uppfyllt samt att, inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som denna stat har enligt artikel 66.3 i förordningen, fastställa medfinansieringsbeloppet.

V. Förslag till avgörande

92. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) på följande sätt:

1) Artikel 66.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 ska tolkas så, att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som de i det nationella målet, enligt vilka från och med den 1 januari 2014 finansiering från Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) inte kan beviljas för utarbetande och genomförande av sådana produktions- och saluföringsplaner som åsyftas i artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den

45 Se dom av den 24 oktober 1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59). Se även dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 103).

46 Se dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428), och dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79).

gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000.

2) Artikel 66.1 i förordning nr 508/2014 ger producentorganisationer som företräder producenter av fiskeriprodukter och vattenbruksprodukter rätt att söka ekonomiskt stöd från EHFF för de utgifter som de, från och med den 1 januari 2014, har ådragit sig vid utarbetandet av en produktions- och saluföringsplan. Det ankommer på den berörda medlemsstaten att kontrollera att det villkor för att beviljas stöd som anges i artikel 66.2 i den förordningen är uppfyllt samt att, inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som denna stat har enligt artikel 66.3 i förordningen, fastställa medfinansieringsbeloppet.

3) Artikel 65.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att med stöd av artikel 66.1 i förordning nr 508/2014 bevilja ekonomiskt stöd för utgifter som, från och med den 1 januari 2014, har ådragits i samband med utarbetandet och genomförandet av en produktions- och saluföringsplan, där stödansökan har ingetts först efter det att produktions- och saluföringsplanen har utarbetats och genomförts.