Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 26 czerwca 2019 r.[1]

Sprawa C-386/18

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) – Rozporządzenie (UE) nr 508/2014 – Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) – Plany produkcji i wprowadzania do obrotu – Artykuł 66 ust. 1 – Wsparcie finansowe na przygotowanie i wdrażanie tych planów – Brak w prawie krajowym możliwości złożenia wniosku o wsparcie – Prawo do żądania wsparcia przyznanego przez rozporządzenie – Bezpośrednia skuteczność – Warunki kwalifikowalności wydatków – Przepisy szczególne – Swoboda uznania państw członkowskich przy ustalaniu kwoty wsparcia finansowego

I. Wstęp

1. Czy organizacja producentów, której działalność polega na podejmowaniu działań mających na celu wspieranie racjonalnej praktyki rybołówstwa i poprawy warunków sprzedaży produktów rybołówstwa, ma prawo do uzyskania ze strony rządu państwa członkowskiego współfinansowania na opracowanie i wykonanie planu produkcji i wprowadzania do obrotu?

2. Takie właśnie pytanie zostało w istocie przedstawione przez sąd krajowy, do którego wpłynęła skarga dotycząca oddalenia przez minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministra ds. rolnictwa, środowiska i jakości żywności, zwanego dalej „ministrem") wniosku Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (zwanej dalej „PO Texel") z tego powodu, że w chwili, w której owa organizacja producentów go wniosła – czyli przed 2016 r. – żaden przepis prawa krajowego takiej możliwości nie przewidywał.

3. Zatem do Trybunału, *po pierwsze*, zwrócono się o wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności z prawem Unii środków krajowych, które nie przewidywały współfinansowania z funduszy europejskich wydatków poniesionych w 2014 r.; *po drugie*, w przypadku sprzeczności tych przepisów z prawem Unii, Trybunał będzie musiał określić, czy przepisy prawa Unii mogą stanowić podstawę prawną przyznania wsparcia finansowego, o które wnioskowała PO Texel.

1 Język oryginału: francuski.

II. Ramy prawne

A. Przepisy prawa Unii

1. Rozporządzenie WOR

4. Motyw 7 rozporządzenia (UE) nr 1379/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000 (zwanego dalej „rozporządzeniem WOR”) [2], stanowi:

„Organizacje producentów sektora rybołówstwa i organizacje producentów produktów akwakultury (zwane dalej »organizacjami producentów«) mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów [wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) [3]] i WOR. Konieczne zatem jest wzmocnienie ich działań oraz zapewnienie niezbędnego wsparcia finansowego, aby umożliwić tym organizacjom odgrywanie większej roli w zakresie bieżącego zarządzania zasobami rybołówstwa, z poszanowaniem ram określonych przez cele WPRyb […]”.

5. Artykuł 28 rozporządzenia WOR, zatytułowany „Plan produkcji i [wprowadzania do] obrotu”, stanowi:

„1. Każda organizacja producentów przedkłada do zatwierdzenia swoim właściwym organom krajowym plan produkcji i [wprowadzania do] obrotu dotyczący przynajmniej głównych gatunków podlegających obrotowi […].

[…]

3. Właściwe organy krajowe zatwierdzają plan produkcji i [wprowadzania do] obrotu. Organizacja producentów wdraża plan niezwłocznie po jego zatwierdzeniu.

[…]

5. Organizacja producentów sporządza roczne sprawozdanie ze swojej działalności w ramach planu produkcji i [wprowadzania do] obrotu i przedkłada je do zatwierdzenia swoim właściwym organom krajowym.

6. Organizacje producentów mogą otrzymywać wsparcie finansowe na przygotowanie i wdrażanie planów produkcji i [wprowadzania do] obrotu zgodnie z przyszłym aktem prawnym Unii ustanawiającym warunki wsparcia finansowego dla polityki morskiej i rybołówstwa w latach 2014–2020.

[…]”.

2 Dz.U. 2013, L 354, s. 1.

3 Zobacz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013, L 354, s. 22, zwane dalej „rozporządzeniem WPRyb”), w szczególności art. 35 ust. 1 i 3, dotyczące WOR.

2. Rozporządzenie 1303/2013

6. Artykuł 1 akapit czwarty rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (zwanego dalej „rozporządzeniem 1303/2013”) [4], stanowi:

„Przepisy ustanowione w niniejszym rozporządzeniu stosuje się bez uszczerbku […] dla szczególnych przepisów zawartych w następujących rozporządzeniach […]:

[…]

6) przyszły akt prawny Unii ustanawiający warunki dla wsparcia finansowego dla polityki morskiej i rybołówstwa na okres programowania 2014–2020 (»rozporządzenie w sprawie EFMR«)”.

7. Artykuł 2 pkt 14 rozporządzenia 1303/2013 definiuje pojęcie „zakończonej operacji” jako „operację, która została fizycznie ukończona lub w pełni zrealizowana, w odniesieniu do której beneficjenci dokonali wszystkich powiązanych płatności oraz otrzymali odpowiedni wkład publiczny”.

8. Artykuł 65 tego rozporządzenia jest zatytułowany „Kwalifikowalność [wydatków]”, a jego ust. 1, 2 i 6 mają następujące brzmienie:

„1. Kwalifikowalność wydatków ustala się na podstawie przepisów krajowych, z wyjątkiem przypadków, w których szczegółowe przepisy zostały ustanowione w niniejszym rozporządzeniu lub na jego podstawie bądź w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy lub na ich podstawie.

2. Wydatki kwalifikują się do otrzymania wkładu z [europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) [5]], jeżeli zostały poniesione przez beneficjenta i zapłacone między dniem przedłożenia Komisji [Europejskiej] programu lub dniem 1 stycznia 2014 r., w zależności od tego, która data jest wcześniejsza, a dniem 31 grudnia 2023 r. […].

[…]

6. Operacje nie mogą zostać wybrane do wsparcia z EFSI, jeśli zostały one fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane przed przedłożeniem instytucji zarządzającej wniosku o dofinansowanie w ramach programu operacyjnego, niezależnie od tego, czy wszystkie powiązane płatności zostały dokonane przez beneficjenta”.

4 Dz.U. 2013, L 347, s. 320.

5 Zobacz motyw 2 rozporządzenia 1303/2013.

3. Rozporządzenie w sprawie EFMR

9. Artykuł 66 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie EFMR”) [6], zatytułowany „Plany produkcji i [wprowadzania do] obrotu”, stanowi:

„1. EFMR wspiera opracowywanie i realizację planów produkcji i [wprowadzania do] obrotu, o których mowa w art. 28 rozporządzenia [WOR].

2. Wydatki związane z planami produkcji i [wprowadzania do] obrotu kwalifikują się do uzyskania wsparcia z EFMR wyłącznie po zatwierdzeniu przez właściwe instytucje w państwie członkowskim rocznego sprawozdania, o którym mowa w art. 28 ust. 5 rozporządzenia [WOR].

3. Wsparcie przyznawane rocznie na organizację producentów na podstawie niniejszego artykułu nie przekracza 3% średniej rocznej wartości produkcji wprowadzonej do obrotu przez tę organizację producentów w poprzedzających trzech latach kalendarzowych. Dla nowo uznanej organizacji producentów wsparcie to nie przekracza 3% średniej rocznej wartości produkcji wprowadzonej do obrotu przez członków tej organizacji w poprzedzających trzech latach kalendarzowych.

4. Zainteresowane państwo członkowskie może przyznać zaliczkę w wysokości 50% wsparcia finansowego po zatwierdzeniu planu produkcji i [wprowadzania do] obrotu zgodnie z art. 28 ust. 3 rozporządzenia [WOR].

5. Wsparcie, o którym mowa w ust. 1, przyznaje się wyłącznie organizacjom producentów i stowarzyszeniom organizacji producentów”.

B. Prawo niderlandzkie

10. Na mocy art. 4:23 ust. 1 wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [ustawy ustanawiającej ogólne zasady prawa administracyjnego (ogólnej ustawy o prawie administracyjnym)] [7] z dnia 4 czerwca 1992 r. organ administracji przyznaje dotację wyłącznie na podstawie przepisu prawa określającego rodzaje działalności, dla których dotacja może zostać przyznana.

11. W dniu 1 lipca 2015 r. weszło w życie w Niderlandach 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-subsydies) [zarządzenie sekretarza stanu do spraw gospodarczych w sprawie określenia instrumentów dotacji w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w dziedzinie gospodarki (zarządzenie dotyczące dotacji europejskich AE)] [8] z dnia 28 czerwca 2015 r.

12. Na mocy art. 2.2 tego zarządzenia działania objęte rozporządzeniem w sprawie EFMR mogą być na wniosek dotowane przez ministra.

13. Zgodnie z art. 2.3 ust. 1 tego zarządzenia minister może przyznać dotację tylko wtedy, gdy przewidział możliwość złożenia wniosku o dotację, ustalając próg dotacji i termin złożenia wniosku.

6 Dz.U. 2014, L 149, s. 1.

7 Stb. 1992, nr 315, zwana dalej „ogólną ustawą o prawie administracyjnym”.

8 Stcrt. 2015, nr 18094.

14. W 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 (zarządzeniu sekretarza stanu do spraw gospodarczych w sprawie zmiany zarządzenia dotyczącego dotacji europejskich AE i zarządzenia dotyczącego otwarcia dotacji AE 2016, jeśli chodzi o moduł dotacji dotyczący planów produkcji i wprowadzania do obrotu i dotyczący innych zmian w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego)[9], z dnia 25 sierpnia 2016 r., Królestwo Niderlandów wprowadziło moduł dotacji dotyczący planów produkcji i wprowadzania do obrotu w okresie od 29 sierpnia do 16 września 2016 r.

15. Zdaniem sądu odsyłającego „[t]aki model dotacji opiera się na art. 66 rozporządzenia [w sprawie EFMR] i dotyczy nie wdrożenia planu produkcji i wprowadzania do obrotu, lecz wyłącznie jego przygotowania".

III. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

16. Decyzją z dnia 9 lipca 2014 r. minister, działając na podstawie art. 28 ust. 3 rozporządzenia WOR, zatwierdził plan produkcji i wprowadzania do obrotu 2014 PO Texel, który ta ostatnia niezwłocznie wykonała.

17. W październiku 2014 r. Królestwo Niderlandów złożyło w Komisji program operacyjny na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r.[10], którego wersja ostateczna z dnia 11 grudnia 2014 r. została zatwierdzona w dniu 25 lutego 2015 r.[11].

18. W dniu 19 maja 2015 r. PO Texel złożyła do ministra wniosek o udzielenie wsparcia finansowego w odniesieniu do wydatków dokonanych na przygotowanie i wdrożenie planu produkcji i wprowadzania do obrotu za 2014 r., zgodnie z art. 66 rozporządzenia w sprawie EFMR, a także w odniesieniu do wydatków związanych z przyjętymi przez nią środkami związanymi z wprowadzeniem do obrotu zgodnie z art. 68 tego rozporządzenia.

19. Decyzją z dnia 10 lipca 2015 r. minister oddalił wniosek złożony przez PO Texel z tego względu, że:

– na chwilę złożenia przez PO Texel wniosku o dotację, w dniu 19 maja 2015 r., Królestwo Niderlandów nie przewidywało możliwości złożenia wniosku o dotację ani w odniesieniu do przygotowania i wdrożenia planów produkcji i wprowadzania do obrotu, zgodnie z art. 66 rozporządzenia w sprawie EFMR, ani w odniesieniu do środków związanych z wprowadzeniem do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury podjętych przez organizacje producentów, zgodnie z art. 68 tego rozporządzenia, oraz

– PO Texel złożyła wniosek o dotację dopiero po przygotowaniu planu produkcji i wprowadzania do obrotu oraz – po uzyskaniu jego zatwierdzenia przez ministra – po jego wdrożeniu.

20. Decyzją z dnia 13 listopada 2015 r. minister oddalił odwołanie PO Texel jako bezzasadne.

9 Stcrt. 2016, nr 43926.

10 Zobacz motyw 17 rozporządzenia w sprawie EFMR.

11 Zobacz decyzja wykonawcza Komisji C(2015) 1278 z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie zatwierdzenia programu operacyjnego „Duurzaam Vissen voor de markt" [rynek zrównoważonych połowów] w celu wsparcia z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w Niderlandach.

21. W uzasadnieniu skargi wniesionej na tę decyzję do College van Beroep voor het bedrijfsleven (administracyjnego sądu apelacyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy) PO Texel twierdzi, że kwalifikuje się do uzyskania wsparcia finansowego EFMR, na podstawie art. 66 i 68 rozporządzenia w sprawie EFMR, w odniesieniu zarówno do wydatków na przygotowanie i wdrożenie planu produkcji i wprowadzania do obrotu na rok 2014, jak i do wydatków na przyjęte przez nią środki związane z wprowadzeniem do obrotu. PO Texel podnosi, po pierwsze, że zgodnie z art. 28 ust. 1 rozporządzenia WOR powinna opracować i przedłożyć plan produkcji i wprowadzania do obrotu. Po drugie, PO Texel twierdzi, że w roku rozliczeniowym 2014 wydała 100 824 EUR na pokrycie kosztów tendencji na rynku. Twierdzi, że zawarła umowę o współpracy z przetwórcami flądry typ III i IV w celu znalezienia rynku zbytu dla tego gatunku ryb.

22. Minister w istocie twierdzi, że nie może udzielić PO Texel dotacji, o którą wniesiono, ze względu na to, że złożyła ona swój wniosek dotyczący planów produkcji i wprowadzania do obrotu zanim ustawodawca niderlandzki przewidział postępowanie w tym celu. Ponadto podczas rozprawy, która miała miejsce przed sądem odsyłającym w dniu 19 kwietnia 2017 r., minister wysunął cztery następujące argumenty.

23. Po pierwsze, środki dotyczące wprowadzania do obrotu i przetwarzania, w odniesieniu do których złożono wniosek o dotację, są finansowane z EFMR, zgodnie z zasadą podziału zarządzania między Unię a państwa członkowskie. W konsekwencji dotacje są współfinansowane z zasobów krajowych państw.

24. Po drugie, dotacja nie może zostać przyznana przed zatwierdzeniem przez Komisję programu operacyjnego, który musi ustalić każde państwo członkowskie. W niniejszym przypadku program operacyjny Królestwa Niderlandów został zatwierdzony przez Komisję w dniu 25 lutego 2015 r. Następnie powinny zostać wypłacone środki krajowe w wysokości 25%.

25. Po trzecie, rozdział IV tytułu V rozporządzenia w sprawie EFMR, który zawiera art. 66 i 68, pozostawia państwom członkowskim szeroki zakres uznania w odniesieniu do realizacji ich programu operacyjnego.

26. Po czwarte, art. 65 ust. 6 rozporządzenia 1303/2013 nie pozwala na przyznanie wsparcia na realizację czynności, które zostały już w pełni zrealizowane.

27. W takich okolicznościach College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1 a) Czy art. 66 ust. 1 [w sprawie EFMR], który stanowi, że [EFMR] »wspiera« opracowywanie i realizację [wdrażanie] planów produkcji i [wprowadzania do] obrotu, o których mowa w art. 28 rozporządzenia [WOR], sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie odmówiło organizacji producentów uwzględnienia złożonego przez nią wniosku o udzielenie takiej dotacji z tego powodu, że państwo to w momencie jego złożenia nie przewidywało w zatwierdzonym przez Komisję Europejską programie operacyjnym ani w krajowych przepisach ustalających kwalifikowalność wydatków możliwości złożenia takiego wniosku w zakresie określonych kategorii wydatków (w niniejszym przypadku: kosztów opracowania i realizacji planu produkcji i [wprowadzania do] obrotu) lub określonego przedziału czasowego (w niniejszym przypadku: roku 2014)?

b) Czy dla odpowiedzi na [pytanie pierwsze lit. a)] ma znaczenie to, że organizacja producentów jest na podstawie art. 28 rozporządzenia [WOR] zobowiązana do opracowania planu produkcji i wprowadzania do obrotu, a po jego zatwierdzeniu przez państwo członkowskie – do wdrożenia planu produkcji i wprowadzania do obrotu?

2) Jeżeli na [pytanie pierwsze lit. a)] zostanie udzielona odpowiedź, zgodnie z którą art. 66 ust. 1 rozporządzenia [w sprawie EFMR] sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie odmówiło organizacji producentów uwzględnienia złożonego przez nią wniosku o udzielenie dotacji na opracowanie i wdrożenie planu produkcji i wprowadzania do obrotu z tego powodu, że państwo to w momencie jego złożenia nie przewidywało możliwości złożenia takiego wniosku, to czy zainteresowany wnioskodawca może powołać się na art. 66 ust. 1 rozporządzenia [w sprawie EFMR] jako bezpośrednią podstawę prawną swojego wniosku do państwa członkowskiego o udzielenie stosownej dotacji?

3) Jeżeli na [pytanie drugie] zostanie udzielona odpowiedź, zgodnie z którą w sytuacji opisanej w pytaniu drugim zainteresowany wnioskodawca może powołać się na art. 66 ust. 1 rozporządzenia [w sprawie EFMR] jako bezpośrednią podstawę prawną swojego wniosku do państwa członkowskiego o udzielenie stosownej dotacji, to czy art. 65 ust. 6 rozporządzenia [1303/2013] sprzeciwia się udzieleniu dotacji na opracowanie i wdrożenie planu produkcji i wprowadzania do obrotu w sytuacji, kiedy wniosek o udzielenie dotacji został złożony po tym, jak plan produkcji i wprowadzania do obrotu został opracowany i wdrożony?”.

28. Rząd niderlandzki i Komisja przedstawiły swoje uwagi na piśmie. Na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2019 r. wysłuchano także ich wystąpień.

IV. Analiza

29. Moim zdaniem, biorąc pod uwagę elementy dyskusji, która miała miejsce podczas rozprawy, tytułem wstępu należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że pytania sądu odsyłającego zmierzają w istocie do ustalenia, czy wydatki poniesione przez PO Texel w 2014 r. na przygotowanie i wdrożenie planu produkcji i wprowadzania do obrotu powinny być współfinansowane przez rząd niderlandzki na podstawie art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR.

30. W drugiej kolejności pragnę zauważyć, że, na marginesie tego konkretnego przedmiotu odesłania prejudycjalnego, pewne zainteresowanie mogłyby jednak wzbudzić inne związane ze sprawą lub z mającym zastosowanie ustawodawstwem kwestie, których sąd odsyłający nie podnosi. Dotyczy to zastosowania rozporządzenia w sprawie EFMR w czasie, a także kwestii dotyczącej terminów obowiązujących organizacje producentów w rozporządzeniu wykonawczym (UE) nr 1418/2013 [12].

31. Co się tyczy bowiem warunków zastosowania rozporządzenia w sprawie EFMR w czasie, należy zauważyć, że zostało ono opracowane w celu uzupełnienia rozporządzeń WOR i 1303/2013, które określają ogólne warunki finansowania przez fundusze europejskie. Rozporządzenia te zostały opublikowane w grudniu 2013 r. w celu ich stosowania począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r. Rozporządzenie w sprawie EFMR nie zostało opublikowane w tym samym czasie, lecz w maju 2014 r., przy czym miało ono obowiązywać począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r. [13]. Bezspornie retroaktywny charakter tego rozporządzenia może z natury rzeczy powodować trudności w koordynacji poszczególnych mających zastosowanie przepisów, w szczególności między przepisami prawa Unii i przepisami prawa krajowego.

12 Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczące planów produkcji i [wprowadzania do] obrotu zgodnie z rozporządzeniem [WOR] (Dz.U. 2013, L 353, s. 40).

13 Zobacz motyw 101 i art. 130 tego rozporządzenia.

32. Trudności te nasiliły się ze względu na określone w art. 2 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 1418/2013 terminy. Na mocy bowiem tego przepisu organizacje producentów, które zostały uznane przed dniem 1 stycznia 2014 r., miały przedkładać właściwym organom swoje pierwsze plany produkcji i wprowadzania do obrotu przed końcem lutego 2014 r., czyli na długo przed publikacją rozporządzenia w sprawie EFMR. W związku z tym, w braku jasnych i spójnych ram prawnych, można się zastanawiać nad konsekwencjami mogącymi wynikać z niedochowania tego terminu przez organizacje producentów.

33. Bez względu na to, jakie znaczenie mają te kwestie, należy zauważyć, że nie są one przedmiotem dyskusji ani z inicjatywy sądu odsyłającego, ani stron, ani nawet rządu niderlandzkiego. Należy podkreślić w tym względzie, że rząd niderlandzki potwierdził na rozprawie, iż podstawą oddalenia wniosku PO Texel nie był brak dochowania terminu do przedstawienia planu produkcji i wprowadzania do obrotu.

34. W tych okolicznościach jestem zdania, że Trybunał powinien ograniczyć swoje rozważania do pytań prejudycjalnych, jakie zostały przedstawione przez sąd odsyłający, tak jak czyni to z reguły, aby udzielić mu ściśle użytecznej odpowiedzi.

35. W związku z tym proponuję zbadać w pierwszej kolejności kolejno pierwsze pytanie prejudycjalne lit. a) i b), a następnie trzecie pytanie prejudycjalne. Dotyczą one bowiem materialnych przesłanek finansowania, o które wnosi organizacja producentów, regulowanych przez prawo Unii, na podstawie których należy oceniać zgodność rozpatrywanej normy krajowej. W drugiej kolejności, ponieważ moim zdaniem norma ta powinna zostać odrzucona, wypowiem się w kwestii odpowiedzi, jakiej należy udzielić na drugie pytanie prejudycjalne, dotyczące możliwości zastosowania bezpośrednio art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR.

A. Pierwsze pytanie prejudycjalne

36. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym, podzielonym na dwie części, sąd odsyłający zastanawia się w istocie nad zgodnością omawianej normy krajowej z rozporządzeniami, które mają zastosowanie do przyznawania subwencji organizacjom producentów. W szczególności Trybunał powinien wypowiedzieć się w przedmiocie wykładni art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR w związku z art. 28 ust. 6 rozporządzenia WOR.

37. Artykuł 28 ust. 6 tego rozporządzenia, który ustanawia ogólne ramy działań organizacji producentów w ramach WPRyb, przewiduje, że organizacje te „*mogą* otrzymywać wsparcie finansowe na przygotowanie i wdrażanie planów produkcji i [wprowadzania do] obrotu”[14], na warunkach określonych w przyszłym akcie prawnym, którym stało się rozporządzenie w sprawie EFMR w 2014 r.

38. Tym niemniej, zgodnie z art. 66 ust. 1 tego rozporządzenia, „EFMR *wspiera* opracowywanie i realizację planów produkcji i [wprowadzania do] obrotu, o których mowa w art. 28 rozporządzenia [WOR]”[15].

39. A zatem można stwierdzić, że art. 66 rozporządzenia w sprawie EFMR został zredagowany w odmienny sposób, już po wejściu w życie rozporządzenia WOR, które odsyłało do konkretnych przepisów ustanawiających warunki dotyczące wsparcia finansowego dla polityki morskiej i rybołówstwa w latach 2014–2020[16], jak rozporządzenie 1303/2013, wyjaśniając, że chodzi o rozporządzenie w sprawie EFMR[17].

14 Podkreślenie własne.

15 Podkreślenie własne.

16 Zobacz art. 28 ust. 6 rozporządzenia WOR.

17 Zobacz art. 1 akapit czwarty pkt 6 rozporządzenia 1303/2013.

40. Na pierwszy rzut oka może wydawać się, że mające zastosowanie w tej sprawie przepisy wynikające z rozporządzeń 1303/2013, WOR i rozporządzenia w sprawie EFMR, wszystkie mające zastosowanie począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r., są ze sobą sprzeczne. Jednakże wszelkie wątpliwości dotyczące ich wykładni można rozwiać, biorąc pod uwagę ich strukturę i kolejność ich przyjmowania.

41. Przede wszystkim pragnę zauważyć, że różnice redakcyjne są skutkiem opracowania norm ogólnych, które później zostały uzupełnione normami szczególnymi. Z wyraźnego brzmienia art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR, który zatem w świetle art. 28 ust. 6 rozporządzenia OCM stanowi lex specialis, jak również lex posterior, wynika, że prawodawca Unii wyraził wyraźną wolę stworzenia specyficznej normy dotyczącej finansowania planów produkcji i wprowadzania do obrotu, która znacznie zawęża zakres uznania zwykle przyznawany państwom członkowskim w przypadku zarządzania dzielonego EFSI [18].

42. Następnie za przyjęciem tego twierdzenia przemawia wynik analizy różnych wersji językowych art. 66 ust. 1 rozporządzenia EFMR oraz porównanie tego przepisu z innymi artykułami tego rozporządzenia.

43. Jak bowiem słusznie zauważył sąd odsyłający, w niemieckiej, angielskiej, włoskiej, włoskiej, niderlandzkiej i szwedzkiej wersji językowej art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR, przewidziano, że EFMR „wspiera" opracowywanie i realizację planów produkcji i wprowadzania do obrotu. Podobnie jest w innych wersjach językowych, jak np. w językach hiszpańskim, czeskim, francuskim, polskim lub portugalskim. Natomiast zgodnie z art. 68 ust. 1 tego rozporządzenia EFMR „może wspierać" środki związane z wprowadzaniem do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury.

44. W rozporządzeniu w sprawie EFMR występuje więcej takich różnic. Jako przykłady identycznych sformułowań nakazujących finansowanie mogą być wymienione art. 58, art. 77 ust. 1 i art. 89 ust. 1 tego rozporządzenia, podczas gdy w znaczniejszej liczbie artykułów, w szczególności art. 48 ust. 3, art. 54 ust. 1 i art. 67 ust. 1 tego rozporządzenia, przewidziano jedynie możliwość tego finansowania.

45. Oczywiście te różnice redakcyjne nie są przypadkowe, lecz wynikają z rzeczywistej decyzji prawodawcy Unii, w szczególności w odniesieniu do art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR.

46. W tym względzie należy przypomnieć historię przygotowawczych prac legislacyjnych nad tym rozporządzeniem. Potwierdzają one wyrażenie przez prawodawcę Unii wyraźnego zamiaru w odniesieniu do tego artykułu. O ile Komisja zaproponowała sformułowanie, zgodnie z którym „EFMR *może wspierać*" [19], Parlament Europejski wolał, żeby zostało ono zastąpione przez „EFMR *wspiera*", w celu zapewnienia, by przygotowywanie i wdrażanie planów produkcji i wprowadzania do obrotu było objęte wsparciem z FEMR [20].

47. Pragnę wreszcie zauważyć, że dokonany przez prawodawcę Unii wybór sformułowania jest spójny z systemem finansowania, który ustanowił on w ramach WPRyb, jak również z realizowanym przez tę politykę celem.

18 Zobacz w szczególności art. 4 ust. 3 i 4 rozporządzenia 1303/2013.

19 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego [uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 i rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 oraz rozporządzenie nr XXX/2011 w sprawie zintegrowanej polityki morskiej [COM(2011) 804 wersja ostateczna]. Zobacz art. 69 ust. 1 tego wniosku.

20 Zobacz poprawka 438 zawarta w sprawozdaniu Komisji Rybołówstwa PECH Parlamentu Europejskiego z dnia 8 sierpnia 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego [uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 i rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 oraz rozporządzenie nr XXX/2011 w sprawie zintegrowanej polityki morskiej]. Zobacz także poprawka 1893 zawarta w projekcie sprawozdania Komisji Rybołówstwa PECH Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2013 r. dotyczącym poprawek 1655–2069, uzasadnionych w następujący sposób: „Opracowanie i realizacja planów produkcji i [wprowadzania do] obrotu powinny być finansowo wspierane w celu zapewnienia identycznych zasad dla wszystkich organizacji producentów w Unii Europejskiej".

48. W tym względzie należy wziąć pod uwagę nałożony na organizacje producentów obowiązek przyjmowania planów produkcji i wprowadzania do obrotu [21], a także ich natychmiastowego wdrażania [22]. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w tej kwestii w pytaniu pierwszym lit. b), uzupełniając w ten sposób swoje pytanie pierwsze lit. a). W takim kontekście logiczne bowiem jest to, że organizacje producentów mogą liczyć na wsparcie finansowe tego etapu ich udziału w realizacji celów nowej WPRyb, do której były zachęcane począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r.

49. Jeśli chodzi o cel realizowany za pomocą przyznawanego w ramach EFMR wsparcia finansowego należy podkreślić, że różnego rodzaju przepisy dotyczące finansowania przygotowania planów produkcji i wprowadzania do obrotu oraz ich wdrażania są uzasadnione ważną rolą przypisaną organizacjom producentów [23]. Są one w szczególności zobowiązane do stosowania tych środków po to, aby uczestniczyć w realizacji WPRyb, która „[ma na celu zagwarantowanie], aby działalność połowowa i w zakresie akwakultury przyczyniała się do długoterminowego zrównoważenia pod względem środowiskowym, ekonomicznym i społecznym" i „przyczynia[ła] się do realizacji strategii Europe 2020[[24]] na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającemu włączeniu społecznemu" [25].

50. Znaczenie przygotowywania i wdrażania tych planów potwierdza z jednej strony to, że jedynie organizacje producentów korzystają z tego szczególnego wsparcia, co stanowi istotną różnicę w porównaniu z finansowaniem z innych EFSI [26], i z drugiej strony to, że państwa członkowskie mogą, od chwili zatwierdzenia tych planów, przyznać zaliczkę w wysokości 50% pomocy finansowej z EFMR [27].

51. Należy więc wziąć pod uwagę to, że stanowiąc, iż organizacje producentów mają przygotować plany produkcji i wprowadzania do obrotu, prawodawca Unii w rzeczywistości zobowiązał je do poczynienia wkładu w wykonanie zadania leżącego w interesie ogólnym, co, logicznie rzecz biorąc, uzasadnia obowiązek ponoszenia części ich wydatków przez państwa członkowskie.

52. Z wszystkich tych powodów uważam, że na podstawie art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR rozpatrywana zasada finansowania została przyjęta. Jeżeli takie uprawnienie zostało przyznane przez prawodawcę Unii, prawodawca państwa członkowskiego nie może, wprost ani domyślnie, pozbawiać osób zainteresowanych tego prawa. Wynika z tego, że prawodawstwo krajowe, które wywoływałoby takie skutki, byłoby niezgodne z art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR.

53. W konsekwencji proponuję, aby na pierwsze pytanie prejudycjalne lit. a) i b) Trybunał odpowiedział, że art. 66 ust. 1 rozporządzenia EFMR należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, by przepisy państwa członkowskiego, takie jak te będące przedmiotem postępowania głównego, nie przewidywały finansowania z EFMR przygotowywania i wdrażania planów produkcji i wprowadzania do obrotu, o których mowa w art. 28 rozporządzenia WOR, w odniesieniu do wydatków poniesionych począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r.

21 Zobacz art. 28 ust. 1 rozporządzenia WOR.

22 Zobacz art. 28 ust. 3 rozporządzenia WOR.

23 Zobacz motyw 7 rozporządzenia WOR.

24 Jeśli chodzi o odesłanie do tej strategii zob. art. 4 rozporządzenia 1303/2013 i art. 6 rozporządzenia w sprawie EFMR.

25 Zobacz motyw 4 rozporządzenia WPRyb i art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR.

26 Zobacz motyw 20 i art. 66 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EFMR.

27 Zobacz art. 66 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EFMR. Zobacz także pkt 63 niniejszej opinii.

B. Trzecie pytanie prejudycjalne

54. Zadając to pytanie, sąd odsyłający ma na celu ustalenie, czy to, że w chwili wystąpienia z wnioskiem o przyznanie dotacji na przygotowanie i wdrożenie danego planu plan ten jest już wykonany, może, pomimo wynikającej z art. 66 ust. 1 rozporządzenia EFMR zasady współfinansowania, uzasadniać odmowę przyznania wsparcia finansowego ze względu na wyłączenia przewidziane w art. 65 ust. 6 rozporządzenia 1303/2013.

55. Mógłbym ograniczyć się w mojej odpowiedzi do odwołania się ponownie do zasady, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym [28]. Ze względu bowiem na szczególne warunki przyznania dotacji na podstawie art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR wykluczone jest stosowanie przepisów ogólnych regulujących finansowanie innych EFSI. Niemniej jednak chciałbym dodać tu kilka argumentów o charakterze systemowym.

56. Po pierwsze, logicznie rzecz biorąc, nie można zobowiązać organizacji producentów do natychmiastowej realizacji ich planów na podstawie rozporządzenia w sprawie EFMR, aby następnie odmówić im wszelkiego finansowania na podstawie ogólnego przepisu rozporządzenia 1303/2013, a mianowicie art. 65 ust. 6 tego rozporządzenia, który wyklucza „[z wybrania] do wsparcia z FSSI [operacje] fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane" przed złożeniem wniosku o finansowanie, w niniejszym przypadku na okres roku.

57. Po drugie, można również przedstawić inne argumenty, oparte na planach WPRyb, wspieranej finansowo z EFMR w ramach podziału zarządzania między Unię a państwa członkowskie [29].

58. Z jednej strony przygotowanie i wdrażanie planów produkcji i wprowadzania do obrotu stanowi część całościowego programu na lata 2014–2020, czyli programu operacyjnego, za który państwo członkowskie ponosi, po jego zatwierdzeniu przez Komisję, odpowiedzialność [30].

59. Ta koncepcja wdrażania WPRyb uzasadnia to, że wydatki kwalifikują się do wsparcia wyłącznie po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie rocznego sprawozdania z działalności organizacji producentów [31].

60. Moim zdaniem wynika z tego jasno, że wyłącznie wdrożenie planu, nie tylko *skuteczne*, ale także *zadowalające* w świetle realizowanych w ramach WPRyb celów, daje organizacjom producentów możliwość ubiegania się o przyznanie wsparcia finansowego.

61. Zatem, konkretnie, wydatek poniesiony przez organizację producentów w 2014 r. może uzasadniać wniosek o przyznanie wsparcia finansowego dopiero w 2015 r., po zatwierdzeniu sprawozdania rocznego tej organizacji.

62. W związku z powyższym uwzględnienie interpretacji prezentowanej przez rząd niderlandzki doprowadziłoby do niespójnego wyniku, a mianowicie takiego, że całe finansowanie przez dany okres byłoby nieskuteczne.

28 Zobacz pkt 41 niniejszej opinii.

29 Zobacz motyw 63 rozporządzenia WPRyb, a także motyw 12, art. 7 i tytuł V rozporządzenia w sprawie EFMR.

30 Zobacz motyw 24, a także art. 6 ust. 5 i art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR. Kryteria wyboru innych środków finansowania są ustalane pod kontrolą Komisji zgodnie z art. 113 lit. a) tego rozporządzenia.

31 Zobacz art. 66 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFMR.

63. Z drugiej strony fakt, że od daty poniesienia wydatków do dnia zbadania ich uzasadnienia upływa okres co najmniej jednego roku, skłonił prawodawcę Unii do przewidzenia, iż państwo członkowskie może przyznać zaliczkę w wysokości 50% pomocy finansowej [32]. W takim przypadku także, a contrario, można zadać sobie pytanie, jakie byłyby skutki dla tej zaliczki, gdyby zakończenie wdrażania danego planu na dany rok miałoby pozbawiać wszelkich praw do finansowania.

64. Z całości powyższych rozważań wnioskuję, że ze względu na szczególne warunki przyznawania dotacji z EFMR dla planów wieloletnich wykluczone jest stosowanie regulujących finansowanie z innych funduszy europejskich przepisów ogólnych, na które powołuje się rząd niderlandzki.

65. W tych okolicznościach proponuję, aby w odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne Trybunał orzekł, że wykładni art. 65 ust. 6 rozporządzenia 1303/2013 należy dokonywać w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie przyznaniu na podstawie art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR wsparcia finansowego na wydatki poniesione od dnia 1 stycznia 2014 r. w celu przygotowania i wdrożenia planu produkcji i wprowadzania do obrotu, w przypadku gdy wniosek o dotację został złożony już po przygotowaniu i wdrożeniu tego planu.

66. Ponadto, w odniesieniu do argumentu przedstawionego przez ministra w uzasadnieniu utrzymania w mocy swojej decyzji o oddaleniu wniosku o przyznanie dotacji [33], wydaje mi się, że Trybunał, w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, powinien przedstawić dodatkowe wyjaśnienie.

67. Pojawia się kwestia, czy wniosek o dotację może dotyczyć wydatku poniesionego przez zatwierdzeniem przez Komisję programu operacyjnego opracowanego przez państwo członkowskie [34]. Ma to miejsce w niniejszym przypadku, ponieważ finansowanie, o które wystąpiła PO Texel, dotyczy 2014 r., zaś przedłożony przez organy niderlandzkie w październiku 2014 r. program operacyjny został zatwierdzony przez Komisję w dniu 25 lutego 2015 r.

68. Wydaje mi się, że art. 65 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013, który nie odnosi się do daty *zatwierdzenia* programu operacyjnego, i art. 130 rozporządzenia w sprawie EFMR, przewidujący, że ma ono zastosowanie począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r., czytane łącznie, rozstrzygają tę kwestię.

69. Ponadto, w braku szczególnego przepisu w rozporządzeniu w sprawie EFMR, z art. 65 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 wynika, że okres, począwszy od którego wydatki mogą współfinansowane przez EFMR, rozpoczyna się w dniu 1 stycznia 2014 r.

70. W konsekwencji pierwsze przepisy krajowe z dnia 25 sierpnia 2016 r., które umożliwiły występowanie o wsparcie finansowe wyłącznie w celu *przygotowania* planu wprowadzania do obrotu, i to wyłącznie od dnia 29 sierpnia 2016 r., nie są moim zdaniem zgodne ani z art. 66 ust. 1 rozporządzenia EFMR, ani z art. 65 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013.

71. Po przeprowadzeniu analizy w przedmiocie zgodności rozpatrywanych przepisów krajowych z prawem Unii chciałbym, bardziej ogólnie rzecz biorąc, poczynić kilka uwag co do ducha, w którym w mojej ocenie przepisy te powinny być stosowane, z uwzględnieniem szczególnych cech zadań powierzonych organizacjom producentów, które bierze się pod uwagę przy ich finansowaniu z EFMR.

32 Zobacz art. 66 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EFMR.

33 Zobacz pkt 24 niniejszej opinii i pierwsze pytanie prejudycjalne lit. a) in fine.

34 W odniesieniu do obowiązku sporządzenia takiego programu, zob. pkt 58 niniejszej opinii.

72. Jak już bowiem stwierdziłem [35], należy wziąć pod uwagę, że przepisy mające znaczenie w niniejszej sprawie są wynikiem zastosowania techniki legislacyjnej, która nie jest idealna. W szczególności nie należy zapominać, że prawodawca Unii przyjął rozporządzenie w sprawie EFMR z opóźnieniem. Ponadto państwa członkowskie również wprowadziły w życie przepisy prawa Unii z pewnym opóźnieniem, ze względu na promulgację spornych przepisów europejskich na krótko przed ich wejściem w życie [36]. Ponadto owe europejskie ramy prawne wprowadzające w życie WPRyb nie tylko przewidywały bardzo rygorystyczne terminy, ale także nie zawsze były całkowicie zrozumiałe.

73. W konsekwencji uważam, że ów kontekst powinien skłonić zarówno organy krajowe, jak i europejskie do przyjęcia w odniesieniu do wykładni i stosowania rozpatrywanych przepisów podejścia, które nie byłoby nadmiernie rygorystyczne. Wydaje mi się bowiem uzasadnione, aby przepisy te stosować w sposób „życzliwy" i racjonalny, co jest całkowicie zgodne z realizowanym przez prawodawcę Unii celem, jakim jest raczej zachęcenie organizacji producentów do podejmowania inicjatyw w ramach WPRyb, wdrożonej od dnia 1 stycznia 2014 r., niż zniechęcanie ich do tego.

C. Drugie pytanie prejudycjalne

74. Celem przeprowadzenia analizy drugiego pytania prejudycjalnego należy założyć, że, jak to proponuję z przedstawionych wcześniej powodów, Trybunał stwierdzi, iż należy zrezygnować ze stosowania normy prawa krajowego, która wyklucza prawo organizacji producentów do ubiegania się o wsparcie finansowe z tytułu EFMR w odniesieniu do wydatków poniesionych, począwszy od 2014 r. W takim przypadku należy poczynić uwagi dotyczące odpowiedzi na to drugie pytanie prejudycjalne, które ma na celu ustalenie, czy art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR może stanowić podstawę prawną przyznania wsparcia finansowego na te wydatki na poziomie krajowym.

75. Na wstępie należy udzielić wyjaśnień w przedmiocie znaczenia i zakresu tego pytania prejudycjalnego.

76. Z jednej strony stwierdzam bowiem, że we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający posłużył się pojęciem „rechtsgrondslag". Odniósł się on również wyraźnie do art. 4:23 ust. 1 ogólnej ustawy o prawie administracyjnym [37]. W związku z tym można byłoby uznać, że sąd ten zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR może stanowić *wystarczającą podstawę prawną*, aby zobowiązać organ do wypłaty dotacji, choć w prawie krajowym nie ma odpowiedniej do tego podstawy prawnej, zaś art. 4:23 ust. 1 ogólnej ustawy o prawie administracyjnym ustanawia wymóg jej istnienia.

77. Z drugiej strony skierowany przez sąd krajowy wniosek o dokonanie wykładni może być także rozumiany szerzej, jako odnoszący się do bezpośredniej skuteczności, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR.

35 Zobacz pkt 31 niniejszej opinii.

36 Spośród czterech mających zastosowanie w tym przypadku rozporządzeń, z których dwa są datowane na dzień 11 grudnia 2013 r., a dwa pozostałe – na dzień 17 grudnia 2013 r., rozporządzenie 1303/2013 zostało opublikowane w dniu 20 grudnia 2013 r., podczas gdy trzy pozostałe, rozporządzenie WPRyb, rozporządzenie WOR, a także rozporządzenie wykonawcze nr 1418/2013, zostały opublikowane w dniu 28 grudnia 2013 r.

37 Zobacz pkt 10 niniejszej opinii.

78. Odpowiedź na zapytanie sądu odsyłającego, w pierwszym rozpatrywanym znaczeniu, nie nastręcza szczególnych trudności, przynajmniej w świetle orzecznictwa Trybunału [38]. Na mocy art. 288 akapit drugi TFUE rozporządzenie „wiąże w całości i jest *bezpośrednio stosowane* we wszystkich państwach członkowskich” [39]. Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że obowiązek stosowania – nawet z urzędu – przepisów prawa Unii, pod warunkiem że spełniają one warunki bezpośredniej skuteczności [40], pomimo istnienia sprzecznych z tym prawem unijnym przepisów krajowych, nie dotyczy jedynie sądów krajowych, lecz również wszystkich organów państwa, w tym organów administracji [41].

79. W odniesieniu do bezpośredniej skuteczności art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR, która mogłaby być przedmiotem drugiego pytania prejudycjalnego w szerszym ujęciu, bezsporne jest, że ma on na celu przyznanie organizacjom producentów prawa do wsparcia finansowego. W tym względzie pragnę zauważyć, że wskazanie w art. 66 ust. 1 tego rozporządzenia, iż takie prawo istnieje i może być wykonywane przez te organizacje, jest nie tylko jasne i precyzyjne, lecz również bezwarunkowe, w tym znaczeniu, że przyznanie finansowania nie jest uzależnione od uznania organów krajowych lub europejskich. Zatem zgodnie z orzecznictwem Trybunału [42] spełnia ono przesłanki bezpośredniej skuteczności.

80. Nie podzielam zatem stanowiska Komisji, zgodnie z którym, na podstawie art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1303/2013, wniosek o przyznanie wsparcia finansowego może zostać odrzucony wyłącznie z tego powodu, że brak jest przepisów krajowych regulujących wykonywanie tego prawa lub stanowiących podstawę ponoszenia kosztów. Jest bowiem wykluczone, by przyznaniu prawa przysługującego jednostkom na mocy prawa Unii mógł stanąć na przeszkodzie upływ czasu, jakiego państwo członkowskie potrzebowało, aby ustanowić procedurę czyniącą to prawo skutecznym [43].

81. Jest zatem jasne, że art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR gwarantuje organizacjom producentów przyznanie dotacji mających na celu wsparcie przygotowania i wdrożenia rozpatrywanych planów produkcji i wprowadzania do obrotu. W tym znaczeniu przepis ten stanowi wystarczającą podstawę prawną dla władz niderlandzkich, aby taką dotację przyznać, albo też jest przepisem, na który organizacje producentów mogą powoływać się bezpośrednio przed organami administracji i sądami krajowymi.

82. Jednakże w związku z takim pośrednim wnioskiem nasuwa się następujące ważne pytanie: jeśli uznać za ustalone, że art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR stanowi podstawę prawną uprawnienia do finansowych środków wsparcia, na którą organizacje producentów mogą powołać się przed władzami niderlandzkimi, to należy jeszcze określić to, jaki ma być konkretny wynik korzystania z tego prawa w rozpatrywanej sytuacji. Innymi słowy – pojawia się prozaiczne pytanie: czego konkretnie mogą się domagać organizacje producentów? Czy też, jeszcze bardziej konkretnie – ile (kwotowo lub procentowo) powinno wynosić należne im finansowanie?

38 Co się tyczy złożoności, jaką odpowiedź może mieć na szczeblu krajowym, zob. na przykład M. Verhoeven, *The Costanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incondility between National Law and European Law*, Intersentia, Utrecht, 2011, w szczególności s. 123–164, 217–247.

39 Podkreślenie własne.

40 Zobacz w odniesieniu do niedawnego przypomnienia zasad dotyczących bezpośredniego stosowania rozporządzeń wyrok z dnia 30 marca 2017 r., Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, pkt 17–19 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Zobacz w odniesieniu do treści tej zasady wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, pkt 30, 31); z dnia 9 września 2003 r., CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, pkt 49); a także, w odniesieniu do stosowania rozporządzeń, wyroki: z dnia 14 czerwca 2012 r., Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, pkt 75); z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 90, 91).

42 Bardziej szczegółowo na temat tego orzecznictwa, zob. moja opinia w sprawie Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, pkt 33–55).

43 Nawiązanie do wyroków: z dnia 17 maja 1972 r., Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, pkt 19 akapit pierwszy, pkt 20 i pkt 21 akapit drugi); z dnia 8 lutego 1973 r., Komisja/Włochy (30/72, EU:C:1973:16, pkt 6 akapit trzeci i pkt 7 akapit pierwszy).

83. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy ocenić to, w jakim zakresie art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR pozwala, poza dokonanym już stwierdzeniem, że organizacje producentów mają prawo do otrzymania dotacji, ustalić kwotę dotacji, która ma być przyznana.

84. Artykuł 66 ust. 1 tego rozporządzenia sam w sobie nie pozwala na ustalenie kwoty dotacji, która winna zostać przyznana. Z jego brzmienia wynika bowiem, że przepis ten ogranicza się do ustanowienia w bardzo ogólny sposób samej zasady finansowania. W konsekwencji art. 66 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia należy czytać łącznie z innymi przepisami tego rozporządzenia.

85. Tak więc, po pierwsze, art. 66 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFMR przewiduje, że to, czy wydatki są kwalifikowalne, jest uzależnione od uzyskania zatwierdzenia rocznego sprawozdania z działalności organizacji producentów przez właściwy do rozpatrzenia wniosku o dotację organ krajowy. Po drugie, pewne konkretne szczegółowe zasady określone zostały w art. 66 ust. 3 tego rozporządzenia. Choć w przepisie tym ustanowiona została górna granica kwoty przydzielanej dotacji, to nie przewidziano w nim granicy dolnej.

86. W konsekwencji na podstawie omawianych przepisów, rozpatrywanych łącznie, można jedynie przyznać organom administracyjnym pewien zakres uznania w tej dziedzinie. Jednakże ta swoboda nie jest całkowicie nieograniczona. Jak już podkreśliłem w poprzednich punktach niniejszej opinii, art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR zawiera gwarancję minimalną czy też „absolutne minimum", które powinno być wdrożone przez państwa członkowskie w każdym przypadku [44]: organizacje producentów nie mogą nie otrzymać wsparcia na przygotowanie i wdrożenie planów produkcji i wprowadzania do obrotu.

87. W związku z powyższym ta pomoc finansowa należna organizacjom producentów powinna, po pierwsze, być *proporcjonalna* do charakteru i wagi obowiązków nałożonych na organizacje producentów w ramach WPRyb. Innymi słowy – kwota tej pomocy nie może być tak ograniczona, żeby pozbawiło ją to jej skutku zachęcającego, który ta pomoc powinna mieć dla działalności tych organizacji. Po drugie, ze względów spójności i równego traktowania oraz w celu uniknięcia zakłóceń na rynkach właściwych, owa kwota pomocy nie może być *pozbawiona związku* z kwotą pomocy, która została później ustalona przez władze w odniesieniu do pozostałej części okresu 2014–2020.

88. Niemniej jednak jestem zdania, że w kontekście niniejszej sprawy Trybunał nie musi iść dalej, a tym samym skutecznie pozbawiać organów krajowych zakresu uznania przyznanego im przez rozporządzenie w sprawie EFMR w przewidzianych przez nie granicach.

89. Jednakże zastosowanie przez władze krajowe zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie EFMR podlega pewnej kontroli. Trybunał orzekł, że fakt, iż normy prawa Unii pozostawiają państwom członkowskim pewien zakres uznania, nie wyklucza możliwości tego, żeby w świetle tych norm sprawdzić, czy państwa te nie przekroczyły tego zakresu swobodnego uznania [45].

90. Ponadto jest również jasne, że naruszenie zasad przewidzianych przez to rozporządzenie mogłoby prowadzić, w sytuacji gdy spełnione są przesłanki ustanowione w orzecznictwie Trybunału, do wystąpienia przeciwko danemu państwu członkowskiemu z powództwem o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej [46].

44 Zobacz analogicznie do zakresu bezpośredniej skuteczności dyrektyw np. wyroki: z dnia 14 lipca 1994 r., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, pkt 17); z dnia 1 lipca 2010 r., Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, pkt 51); z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 35).

45 Zobacz wyrok z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in. (C-72/95, EU:C:1996:404, pkt 59). Zobacz także wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 103).

46 Zobacz wyroki: z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428); z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79).

91. Z całokształtu powyższych względów wynika, że na drugie pytanie prejudycjalne można udzielić odpowiedzi, iż art. 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR daje organizacjom producentów prawo do żądania udzielenia wsparcia finansowego z EFMR na wydatki poniesione w związku z przygotowaniem planu produkcji i wprowadzania do obrotu począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r. Do zainteresowanego państwa członkowskiego należy zatem sprawdzenie tego, czy przestrzegany jest przewidziany w art. 66 ust. 2 tego rozporządzenia warunek przyznania objętej wnioskiem dotacji, i ustalenie, w ramach zakresu uznania przysługującego temu państwu zgodnie z art. 66 ust. 3 rzeczonego rozporządzenia, kwoty współfinansowania.

V. Wnioski

92. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytania prejudycjalne zadane przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (administracyjny sąd apelacyjny do spraw gospodarczych, Niderlandy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) Artykuł 66 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 508/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby przepisy państwa członkowskiego, takie jak te będące przedmiotem postępowania głównego, nie przewidywały finansowania z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) przygotowywania i wdrażania planów produkcji i wprowadzania do obrotu, o których mowa w art. 28 rozporządzenia (UE) nr 1379/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000, w odniesieniu do wydatków poniesionych począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r.

2) Artykuł 66 ust. 1 rozporządzenia nr 508/2014 daje organizacjom producentów produktów rybołówstwa i organizacjom producentów produktów akwakultury prawo do żądania udzielenia wsparcia finansowego z EFMR na wydatki w związku z przygotowaniem planu produkcji i wprowadzania do obrotu poniesione począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r. Do zainteresowanego państwa członkowskiego należy zatem sprawdzenie tego, czy przestrzegany jest przewidziany w art. 66 ust. 2 tego rozporządzenia warunek przyznania objętej wnioskiem dotacji, i ustalenie, w ramach zakresu uznania przysługującego temu państwu zgodnie z art. 66 ust. 3 rzeczonego rozporządzenia, kwoty tego współfinansowania.

3) Artykuł 65 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przyznaniu, na podstawie art. 66 ust. 1 rozporządzenia nr 508/2014, wsparcia finansowego na wydatki poniesione począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r. w celu przygotowania i wdrożenia planu produkcji i wprowadzania do obrotu, w przypadku gdy wniosek o dotację został złożony już po przygotowaniu i wdrożeniu tego planu.