Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 26. juni 2019[1]

Sag C-386/18

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – den fælles fiskeripolitik – forordning (EU) nr. 508/2014 – Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) – produktions- og afsætningsplaner – artikel 66, stk. 1 – finansiel støtte til forberedelse og gennemførelse af disse planer – manglende mulighed i national ret for at indgive en ansøgning om støtte – ret til at kræve støtte tillagt af forordningen – direkte virkning – betingelser for udgifters støtteberettigelse – særlige regler – medlemsstaternes skønsmargin til at bestemme det finansielle støttebeløb«

I. Indledning

1. Har en producentorganisation, hvis aktivitet består i at træffe foranstaltninger, der har til hensigt at fremme en effektiv fiskeripraksis og forbedre betingelserne for salg af fiskevarer, ret til at opnå medfinansiering fra en medlemsstats regering til forberedelse og gennemførelse af sin produktions- og afsætningsplan?

2. Dette er nærmere bestemt det spørgsmål, der er stillet af den forelæggende ret, for hvilken er indbragt afslaget på ansøgningen fra Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (herefter »PO Texel«) fra minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministeren for landbrug, natur og fødevarekvalitet, herefter »ministeren«) med den begrundelse, at ingen national bestemmelse på det tidspunkt, hvor producentorganisationen havde indgivet ansøgningen, hvilket var før 2016, indebar en sådan mulighed.

3. Domstolen bedes således *dels* udtale sig om foreneligheden med EU-retten af nationale foranstaltninger, som ikke fastsætter nogen medfinansiering på grundlag af de europæiske fonde for udgifter afholdt i 2014. *Dels* bedes Domstolen – i tilfælde af, at disse foranstaltninger er uforenelige med EU-retten – bestemme, om de EU-retlige bestemmelser kan udgøre et retsgrundlag for tildeling af finansiel støtte, som PO Texel har ansøgt om.

1 – Originalsprog: fransk.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 1379/2013

4. Følgende fremgår af syvende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013 af 11. december 2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1184/2006 og (EF) nr. 1224/2009 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 104/2000 (herefter »forordning nr. 1379/2013«)[2]:

»Fiskeriproducentorganisationer og akvakulturproducentorganisationer (»producentorganisationer«) er nøglen med hensyn til at opnå målene for den fælles fiskeripolitik [3] og for den fælles markedsordning. Deres ansvar skal derfor øges, og der skal ydes den fornødne finansielle støtte til at sætte dem i stand til at spille en mere meningsfuld rolle i den daglige forvaltning af fiskeri, samtidig med at de rammer, der er opstillet med målene for den fælles fiskeripolitik respekteres […]«

5. Artikel 28 i forordning nr. 1379/2013 med overskriften »Produktions- og afsætningsplaner« bestemmer:

»1. Producentorganisationerne forelægger som minimum en produktions- og afsætningsplan, for i det mindste de vigtigste arter, som de afsætter, for deres ansvarlige nationale myndigheder til godkendelse […]

[…]

3. De ansvarlige nationale myndigheder godkender produktions- og afsætningsplanen. Producentorganisationerne implementerer planen, så snart den er godkendt.

[…]

5. Producentorganisationerne udarbejder en årsberetning om deres aktiviteter inden for rammerne af produktions- og afsætningsplanen og forelægger årsberetningen for deres ansvarlige nationale myndigheder til godkendelse.

6. Producentorganisationerne kan modtage finansiel støtte til udarbejdelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner i overensstemmelse en fremtidig EU-retsakt, der fastsætter betingelserne for den finansielle bistand til hav- og fiskeripolitikken i perioden 2014-2020.

[…]«

2 – EUT 2013, L 354, s. 1.

3 – Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11.12.2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT 2013, L 354, s. 22, herefter »forordning nr. 1380/2013«), navnlig artikel 35, stk. 1 og 3, om den fælles markedsordning.

2. Forordning nr. 1303/2013

6. Artikel 1, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (herefter »forordning nr. 1303/2013«)[4] bestemmer:

»Bestemmelserne i nærværende forordning finder anvendelse, uden at det berører […] de særlige bestemmelser i følgende forordninger […]:

[…]

6) en fremtidig EU-retsakt, der fastlægger betingelserne for finansiel støtte til hav- og fiskeripolitik i programmeringsperioden 2014-2020 (EHFF-forordningen)«

7. Artikel 2, nr. 14), i forordning nr. 1303/2013 definerer begrebet »fuldført operation« som værende »en operation, der er fysisk fuldført eller fuldt ud gennemført, og for hvilken alle betalinger er blevet foretaget af støttemodtagerne, og det modsvarende offentlige bidrag er blevet betalt til støttemodtagerne«.

8. Denne forordnings artikel 65, stk. 1, 2 og 6 bestemmer under overskriften »[Udgifters s]tøtteberettigelse« følgende:

»1. Udgifters støtteberettigelse bestemmes på grundlag af nationale regler, medmindre der er fastsat specifikke regler i eller på grundlag af denne forordning eller de fondsspecifikke regler.

2. Udgifter er berettigede til støtte fra [de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene)[5]], hvis de er afholdt af en støttemodtager og betalt mellem datoen for programmets forelæggelse for [Europa-]Kommissionen, dog senest den 1. januar 2014, og den 31. december 2023. […]

[…]

6. Operationer udvælges ikke til at modtage støtte fra ESI-fondene, hvis de fysisk er afsluttet eller fuldt ud gennemført, før ansøgningen om støtte under programmet er forelagt af støttemodtageren for forvaltningsmyndigheden, uanset om alle tilhørende betalinger er blevet foretaget af støttemodtageren.«

4 – EUT 2013, L 347, s. 320.

5 – Jf. anden betragtning til forordning nr. 1303/2013.

3. EHFF-forordningen

9. Artikel 66 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 (herefter »EHFF-forordningen«)[6] med overskriften »Produktions- og afsætningsplaner« bestemmer:

»1. EHFF støtter forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner som omhandlet i artikel 28 i forordning […] nr. 1379/2013.

2. Udgifter i forbindelse med produktions- og afsætningsplaner er først berettigede til støtte fra EHFF, når den årlige rapport som omhandlet i artikel 28, stk. 5, i forordning […] nr. 1379/2013 er blevet godkendt af de kompetente myndigheder i medlemsstaten.

3. Støtte, som ydes pr. producentorganisation pr. år i henhold til denne artikel, må ikke overstige 3% af den gennemsnitlige årlige værdi af den produktion, der er bragt i omsætning af denne producentorganisation i løbet af de foregående tre kalenderår. For hver ny anerkendt producentorganisation må denne støtte ikke overstige 3% af den gennemsnitlige årlige værdi af den produktion, der er bragt i omsætning fra denne organisations medlemmer i løbet af de foregående tre kalenderår.

4. Den berørte medlemsstat kan give et forskud på 50% af den finansielle støtte, efter at produktions- og afsætningsplanen er godkendt i overensstemmelse med artikel 28, stk. 3, i forordning […] nr. 1379/2013.

5. Den støtte, der henvises til i stk. 1, ydes kun til producentorganisationer og sammenslutninger af producentorganisationer.«

B. Nederlandsk ret

10. I henhold til artikel 4:23, stk. 1, i wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (lov, der fastsætter de generelle forvaltningsretlige bestemmelser (den almindelige forvaltningslov))[7] af 4. juni 1992 yder et forvaltningsorgan kun tilskud på grundlag af en bestemmelse, der præciserer de aktiviteter, der kan ydes tilskud til.

11. Den 1. juli 2015 trådte 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) (bekendtgørelse fra statssekretæren for økonomiske spørgsmål om fastsættelse af støtteinstrumenter inden for rammerne af de europæiske struktur- og støttefonde på det økonomiske område (ordningen for EU-støtte vedrørende økonomiske spørgsmål))[8] af 28. juni 2015 i kraft i Nederlandene.

12. I henhold til denne bekendtgørelses artikel 2.2 kan ministeren efter anmodning yde støtte til de af EHFF-forordningen omfattede aktiviteter.

13. Ifølge den nævnte bekendtgørelses artikel 2.3, stk. 1, yder ministeren kun tilskud, hvis det er muligt at indgive en støtteansøgning samtidig med, at der fastsættes en tærskel for tilskud og en frist for indgivelse af ansøgningen.

6 – EUT 2014, L 149, s. 1.

7 – Stb. 1992, nr. 315, herefter »den almindelige forvaltningslov«.

8 – Stcrt. 2015, nr. 18094.

14. Ved 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 (bekendtgørelse fra statssekretæren for økonomiske spørgsmål om ændring af bekendtgørelsen om for EU-støtte vedrørende økonomiske spørgsmål og bekendtgørelsen om støtte vedrørende økonomiske spørgsmål for 2016 i forbindelse med støttemodulet for produktions- og afsætningsplaner og andre ændringer inden for rammerne af Den Europæiske Hav- og Fiskerifond)[9] af 25. august 2016 fastsatte Kongeriget Nederlandene støttemodulet vedrørende produktions- og afsætningsplaner i perioden fra den 29. august til den 16. september 2016.

15. Ifølge den forelæggende ret er »[d]ette støttemodul […] baseret på [EHFF-]forordningens artikel 66, og den vedrører ikke gennemførelse af en produktions- og afsætningsplan, men udelukkende dennes forberedelse«.

III. De faktiske omstændigheder vedrørende tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16. Ved afgørelse af 9. juli 2014 godkendte ministeren i overensstemmelse med artikel 28, stk. 3, i forordning nr. 1379/2013 PO Texels produktions- og afsætningsplan for 2014, som PO Texel efterfølgende implementerede, så snart den var godkendt.

17. I oktober 2014 indgav Kongeriget Nederlandene til Kommissionen et operationelt program for perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. december 2020[10], hvoraf den endelige udgave af 11. december 2014 blev godkendt den 25. februar 2015[11].

18. Den 19. maj 2015 indgav PO Texel i overensstemmelse med EHFF-forordningens artikel 66 en ansøgning om finansiel støtte til udgifter afholdt til forberedelse og gennemførelse af dens produktions- og afsætningsplan i 2014 og til udgifter vedrørende afsætningsforanstaltninger, som den havde vedtaget i overensstemmelse med denne forordnings artikel 68, til ministeren.

19. Ved afgørelse af 10. juli 2015 afslog ministeren PO Texels ansøgning med følgende begrundelse:

– På tidspunktet for PO Texels støtteansøgning den 19. maj 2015 havde Kongeriget Nederlandene ikke åbnet mulighed for at indgive en støtteansøgning hverken til forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner i henhold til EHFF-forordningens artikel 66 eller til afsætningsforanstaltninger vedrørende fiskevarer og akvakulturprodukter truffet af producentorganisationerne i overensstemmelse med denne forordnings artikel 68.

– PO Texel indgav først sin støtteansøgning efter at have udarbejdet produktions- og afsætningsplanen efter at have implementeret denne og efter ministerens godkendelse.

20. Ved afgørelse af 13. november 2015 forkastede ministeren PO Texels klage som ugrundet.

21. Herpå indbragte PO Texel denne afgørelse for College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene) og gjorde til støtte herfor gældende, at PO Texel i henhold til EHFF-forordningens artikel 66 og 68 er berettiget til finansiel støtte fra EHFF såvel for udgifterne til forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplanen for 2014 som for udgifterne vedrørende de afsætningsforanstaltninger, som den havde vedtaget. PO Texel har

9 – Stcrt. 2016, nr. 43926.

10 – Jf. EHFF-forordningens artikel 17.

11 – Jf. Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2015) 1278 af 25.2.2015 om godkendelse af det operationelle program »Duurzaam vissen voor de markt« [bæredygtigt fiskeri til markedet] med henblik på støtte fra Den Europæiske Hav- og Fiskerifond i Nederlandene.

dels gjort gældende, at den i henhold til artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 1379/2013 skulle udarbejde og forelægge en produktions- og afsætningsplan. Dels har PO Texel gjort gældende, at den for regnskabsåret 2014 har brugt 100 824 EUR i udgifter på markedstendenser. PO Texel har anført, at den således har indgået en samarbejdsaftale med virksomheder, der forarbejder rødspætter af type III og IV for at finde afsætningsmuligheder for denne fiskeart.

22. Ministeren har nærmere bestemt gjort gældende, at han ikke kan give PO Texel det tilskud, som denne har søgt om, fordi PO Texel har indgivet sin ansøgning til produktions- og afsætningsplanerne, før den nederlandske lovgiver havde fastsat en procedure med henblik herpå. Desuden fremførte ministeren i det retsmøde, der fandt sted for den forelæggende ret den 19. april 2017, følgende fire argumenter.

23. For det første er de afsætnings- og forarbejdningsforanstaltninger, for hvilke tilskuddet var søgt, finansieret af EHFF i overensstemmelse med princippet om delt forvaltning mellem Unionen og medlemsstaterne. Derfor er tilskud medfinansieret af staternes nationale ressourcer.

24. For det andet kan tilskud ikke gives inden Kommissionens godkendelse af det operationelle program, som hver medlemsstat skal fastsætte. I dette tilfælde blev Kongeriget Nederlandenes operationelle program godkendt af Kommissionen den 25. februar 2015. De nationale ressourcer på 25% skal efterfølgende frigøres.

25. For det tredje overlader EHFF-forordningens afsnit V, kapitel IV, som omfatter artikel 66 og 68, medlemsstaterne en betydelig skønsmargin til gennemførelsen af deres operationelle program.

26. For det fjerde tillader artikel 65, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013 ikke, at der ydes støtte til gennemførelse af operationer, som allerede er fuldt ud gennemført.

27. Under disse omstændigheder har College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri) udsat sagen og stillet Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Er artikel 66, stk. 1, i [EHFF-forordningen], der bestemmer, at Den Europæiske Hav- og Fiskerifond »støtter« forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner som omhandlet i artikel 28 i [forordning nr. 1379/2013] til hinder for, at en medlemsstat over for en producentorganisation, der har indgivet ansøgning om en sådan støtte, gør gældende, at medlemsstaten på tidspunktet for ansøgningens indgivelse ikke havde åbnet mulighed for, at en sådan ansøgning kunne indgives for en bestemt kategori af udgifter (i det foreliggende tilfælde udgifter til forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner) eller for en bestemt periode (i dette tilfælde året 2014), hverken i sit af Europa-Kommissionen godkendte operationelle program eller i de nationale forskrifter om støtteberettigede udgifter?

b) Har det for besvarelsen af spørgsmål 1a nogen betydning, at producentorganisationen i henhold til artikel 28 i forordning [nr.] 1379/2013 har pligt til at forelægge en produktions- og afsætningsplan for medlemsstaten og efter medlemsstatens godkendelse af produktions- og afsætningsplanen har pligt til at gennemføre den?

2) Såfremt spørgsmål 1a besvares således, at artikel 66, stk. 1, i [EHFF-forordningen] er til hinder for, at en medlemsstat over for en producentorganisation, der har indgivet en ansøgning om støtte til forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner, kan gøre gældende, at medlemsstaten ikke havde åbnet mulighed for en sådan ansøgning på det tidspunkt, da ansøgningen blev indgivet, kan den pågældende støtteansøger da direkte af artikel 66, stk. 1, i [EHFF-forordningen] udlede et retsgrundlag for et krav på den pågældende støtte over for sin medlemsstat?

3) Såfremt spørgsmål 2 skal besvares således, at den pågældende støtteansøger i det i spørgsmål 2 omhandlede tilfælde direkte af artikel 66, stk. 1, i [EHFF-forordningen] kan udlede et retsgrundlag for et krav på den pågældende støtte over for sin medlemsstat, er artikel 65, stk. 6, i [forordning nr. 1303/2013] da til hinder for, at der ydes støtte til en produktions- og afsætningsplan, såfremt støtteansøgningen indgives efter, at produktions- og afsætningsplanen er forberedt og gennemført?«

28. Den nederlandske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse procesdeltagere er også blevet hørt i forbindelse med deres mundtlige indlæg i retsmødet af 10. april 2019.

IV. Analyse

29. Indledningsvis bemærkes, at det på grundlag af elementerne i drøftelsen i retsmødet forekommer mig hensigtsmæssigt for det første at bemærke, at den forelæggende rets spørgsmål nærmere bestemt har til hensigt at få afklaret, om de af PO Texel i 2014 afholdte udgifter til forberedelse og gennemførelse af en produktions- og afsætningsplan skal medfinansieres af den nederlandske regering på grundlag af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1.

30. For det andet bemærker jeg i tilknytning til den nøjagtige genstand for den præjudicielle forelæggelse, at andre spørgsmål vedrørende sagen eller den lovgivning, der finder anvendelse, som den forelæggende ret ikke har rejst, ikke desto mindre er af en vis interesse. Dette gælder således for spørgsmålet om den tidsmæssige anvendelse af EHFF-forordningen eller spørgsmålet om de frister, der er pålagt producentorganisationerne i gennemførelsesforordning (EU) nr. 1418/2013 [12].

31. Vedrørende betingelserne for den tidsmæssige anvendelse af EHFF-forordningen må det bemærkes, at forordningen er udformet med henblik på at supplere forordning nr. 1379/2013 og nr. 1303/2013, som fastsætter de generelle betingelser for finansiering fra de europæiske fonde. Disse forordninger er offentliggjort i december 2013 med henblik på anvendelse fra den 1. januar 2014. EHFF-forordningen er ikke offentliggjort på samme tid, men i maj 2014, hvor den samtidig har fastsat, at den finder anvendelse fra den 1. januar 2014 [13]. Der er ingen tvivl om, at denne forordnings tilbagevirkende karakter kan skabe koordineringsproblemer mellem de forskellige bestemmelser, der finder anvendelse, navnlig mellem EU-retlige bestemmelser og bestemmelser efter national ret.

32. Disse problemer er blevet forstærket af de i artikel 2, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 1418/2013 fastsatte frister. I henhold til denne bestemmelse skulle de producentorganisationer, der var anerkendt inden den 1. januar 2014, fremlægge deres første produktions- og afsætningsplaner for de kompetente myndigheder inden udgangen af februar 2014, dvs. i god tid inden EHFF-forordningen blev offentliggjort. I mangel af klar og sammenhængende lovgivning kan man derfor spørge, hvilke mulige konsekvenser producentorganisationernes manglende overholdelse af denne frist kan have.

33. Under alle omstændigheder skal det bemærkes, at disse spørgsmål – på trods af den interesse, som de repræsenterer – ikke gøres til genstand for drøftelse hverken på den forelæggende rets, parternes eller den nederlandske regerings initiativ. I denne henseende må det fremhæves, at regeringen i retsmødet bekræftede, at PO Texels ansøgning ikke var blevet afslået på grund af manglende overholdelse af fristen for fremlæggelse af produktions- og afsætningsplanen.

34. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at Domstolen – som den gør som hovedregel – må begrænse rammen for sine overvejelser til de præjudicielle spørgsmål, sådan som disse er fremlagt af den forelæggende ret, med henblik på at give den forelæggende ret en udelukkende nyttig besvarelse.

12 – Kommissionens gennemførelsesforordning af 17.12.2013 om produktions- og markedsføringsplaner i henhold til forordning nr. 1379/2013 (EUT 2013, L 353, s. 40).

13 – Jf. 101. betragtning til denne forordning og artikel 130 deri.

35. Derfor foreslår jeg i første omgang, at det første præjudicielle spørgsmål, litra a) og b), undersøges successivt, hvorefter det tredje præjudicielle spørgsmål undersøges. Disse spørgsmål vedrører de materielle betingelser for finansiering, som en producentorganisation ansøger om, som er reguleret af EU-retten, og på grundlag af hvilke den omhandlede nationale standards forenelighed skal vurderes. Såfremt denne standard efter min opfattelse skal fraviges, vil jeg i anden omgang udtale mig om besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål, der vedrører muligheden for direkte anvendelse af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1.

A. Det første præjudicielle spørgsmål

36. Med sit første præjudicielle spørgsmål, som er todelt, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt til den omhandlede nationale standards overensstemmelse med de forordninger, der finder anvendelse på området for tildeling af tilskud til producentorganisationer. Især bedes Domstolen udtale sig om fortolkningen af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, sammenholdt med fortolkningen af artikel 28, stk. 6, i forordning nr. 1379/2013.

37. Denne forordnings artikel 28, stk. 6, som fastsætter den generelle ramme for producentorganisationernes aktiviteter inden for rammen af den fælles fiskeripolitik, bestemmer, at disse organisationer »*kan* modtage finansiel støtte til udarbejdelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner« [14] på de betingelser, der fastsættes i en fremtidig retsakt, hvilket blev EHFF-forordningen i 2014.

38. Imidlertid fremgår følgende af denne forordnings artikel 66, stk. 1 »EHFF *støtter* forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner som omhandlet i artikel 28 i forordning [nr. 1379/2013]« [15].

39. Det kan således konstateres, at EHFF-forordningens artikel 66 er udformet anderledes efter ikrafttræden af forordning nr. 1379/2013, som henviser til de særlige bestemmelser, der fastsætter betingelserne for den finansielle bistand til hav- og fiskeripolitikken i perioden 2014-2020 [16], såsom forordning nr. 1303/2013, idet det præciseres, at der er tale om EHFF-forordningen [17].

40. Ved første øjekast kan de bestemmelser, der finder anvendelse på området, dvs. forordning nr. 1303/2013, forordning nr. 1379/2013 og EHFF-forordningen, som alle trådte i kraft pr. 1. januar 2014, se ud til at indebære uoverensstemmelser. Henset til deres struktur og deres rækkefølge over tid kan enhver tvivl vedrørende deres fortolkning imidlertid manes i jorden.

41. Jeg bemærker indledningsvis, at disse forskelle i udformningen stammer fra udarbejdelsen af generelle standarder, som a posteriori er blevet suppleret af særlige standarder. Det følger kart af ordlyden af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1 – som i forhold til artikel 28, stk. 6, i forordning nr. 1379/2013 derfor er lex specialis og lex posterior – at EU-lovgiver har tilkendegivet en nøjagtig intention om at skabe en særlig regel vedrørende finansieringen af produktions- og afsætningsplaner, som mere restriktivt sætter rammen for den skønsmargin, der normalt anerkendes i medlemsstaterne i tilfælde af forvaltning delt med ESI-fondene [18].

42. Herefter bemærkes, at analysen af forskellige sprogudgaver af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, og sammenligning af denne bestemmelse med andre af forordningens artikler bekræfter denne konstatering.

14 – Min fremhævelse.

15 – Min fremhævelse.

16 – Jf. artikel 28, stk. 6, i forordning nr. 1379/2013.

17 – Jf. artikel 1, stk. 4, nr. 6), i forordning nr. 1303/2013.

18 – Jf. navnlig artikel 4, stk. 3 og 4, i forordning nr. 1303/2013.

43. Som den forelæggende ret med rette har bemærket, er det i den tyske, den engelske, den italienske, den nederlandske og svenske sprogudgave af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, fastsat, at EHFF »støtter« udarbejdelsen og gennemførelsen af produktions- og afsætningsplaner. Det samme gælder i andre sprogudgaver som f.eks. den spanske, den tjekkiske, den franske, den polske eller den portugisiske. Derimod følger det af denne forordnings artikel 68, stk. 1, at EHFF »kan støtte« afsætningsforanstaltninger for fiskevarer og akvakulturprodukter.

44. Denne forskel i ordlyden er ikke isoleret i EHFF-forordningen. Som eksempler på identiske obligatoriske formuleringer kan nævnes EHFF-forordningens artikel 58, artikel 77, stk. 1, og artikel 89, stk. 1, mens den blotte mulighed for finansiering er udtrykt i et antal vigtigere artikler, såsom navnlig denne forordnings artikel 48, stk. 3, artikel 54, stk. 1, og artikel 67, stk. 1.

45. Disse udformningsmæssige forskelle er uden tvivl ikke utilsigtede, men udtryk for EU-lovgivers reelle valg vedrørende navnlig EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1.

46. I denne henseende er det hensigtsmæssigt at redegøre historisk for den omhandlede forordnings forarbejder. Disse bekræfter, at EU-lovgiver har haft en klar vilje med hensyn til denne artikel. Selv om Kommissionen havde foreslået en formulering, hvorefter »EHFF *kan støtte*« [19], foretrak Europa-Parlamentet at erstatte denne med »EHFF *støtter*« for at sikre, at forberedelsen og gennemførelsen af produktions- og afsætningsplaner modtager støtte fra EHFF [20].

47. Endelig bemærker jeg, at EU-lovgivers valg med hensyn til denne ordlyd er sammenhængende med det finansieringssystem, som EU-lovgiver har indført inden for rammen af den fælles fiskeripolitik, og med det mål, der forfølges af denne.

48. I denne henseende, må der tages hensyn til, at producentorganisationerne er forpligtede til at vedtage en produktions- og afsætningsplan [21] og til at implementere denne, så snart den er godkendt [22]. Den forelæggende ret har spurgt Domstolen vedrørende dette punkt med sit første spørgsmål, litra b), der supplerer det første spørgsmål, litra a). I en sådan kontekst er det logisk, at producentorganisationerne kan regne med finansiel støtte på dette stadium af deres deltagelse i at nå målene for den ny fælles fiskeripolitik, som producentorganisationerne var blevet opfordret til at deltage i fra den 1. januar 2014.

49. Hvad angår de mål, som den finansielle støtte i henhold til EHFF forfølger, må det fremhæves, at de forskellige bestemmelser vedrørende finansiering af udarbejdelsen af produktions- og afsætningsplaner og disses gennemførelse er begrundet i den betydelige rolle, som producentorganisationerne er tildelt [23]. Producentorganisationerne er navnlig ansvarlige for disse foranstaltninger med henblik på at deltage i gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik, som »[har til hensigt at sikre], at fiskeriet og akvakulturen bidrager til at skabe miljømæssigt, økonomisk og socialt bæredygtige forhold på lang sigt« og »bør bidrage til Europa 2020-strategien [24] for en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst« [25].

19 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, [til ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1198/2006 og Rådets forordning (EF) nr. 861/2006 og Rådets forordning (EF) nr. XXX/2011 om integreret havpolitik] [KOM(2011) 804 endelig]. Jf. dette forslags artikel 69, stk. 1.

20 – Jf. ændringsforslag 438 i rapport fra Europa-Parlamentets PECH-udvalg af 8.8.2013 om forslaget ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond [til ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1198/2006, Rådets forordning (EF) nr. 861/2006 og Rådets forordning (EF) nr. XXX/2011 om integreret havpolitik]. Jf. også ændringsforslag 1893 i udkastet til rapport fra Europa-Parlamentets PECH-udvalg af 17.1.2013 vedrørende ændringsforslag 1655-2069, der er således begrundet: »Forberedelsen og implementeringen af produktions- og afsætningsplaner skal støttes finansielt med henblik på at sikre identiske regler for alle producentorganisationerne i Den Europæiske Union.«

21 – Jf. artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 1379/2013.

22 – Jf. artikel 28, stk. 3, i forordning nr. 1379/2013.

23 – Jf. syvende betragtning til forordning nr. 1379/2013.

24 – Vedrørende henvisningen til denne strategi jf. artikel 4 i forordning nr. 1303/2013 og EHFF-forordningens artikel 6.

25 – Jf. fjerde betragtning til FFP-forordningen og EHFF-forordningens artikel 6, stk. 1.

50. Vigtigheden af forberedelsen og gennemførelsen af disse planer understøttes dels af den kendsgerning, at kun producentorganisationer modtager denne særlige støtte, hvilket udgør en væsentlig forskel i forhold til finansiering på grundlag af andre ESI-fonde [26], dels af den kendsgerning, at medlemsstaterne kan give et forskud på 50% af den finansielle støtte i henhold til EHFF, så snart planerne er godkendt [27].

51. Derfor må der tages hensyn til, at EU-lovgiver ved at bestemme, at producentorganisationerne skal udarbejde produktions- og afsætningsplaner, har pålagt disse at bidrage reelt til udøvelsen af en målsætning af almen interesse, som logisk begrunder, at medlemsstaterne pålægges at afholde en del af producentorganisationernes udgifter.

52. Af alle disse grunde finder jeg i henhold til EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, at det omhandlede princip om finansiering er opfyldt. Derfor kan en medlemsstats lovgiver ikke hverken udtrykkeligt eller ved undladelse fratage berørte personer en sådan ret, når denne er ydet af EU-lovgiver. Det følger heraf, at en national lovgivning med sådanne virkninger er uforenelig med EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1.

53. Derfor foreslår jeg Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål, litra a) og b), således, at EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ikke fastsætter finansiering i henhold til EHFF af forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner for udgifter afholdt fra den 1. januar 2014 som omhandlet i artikel 28 i forordning nr. 1379/2013.

B. Det tredje præjudicielle spørgsmål

54. Dette spørgsmål har til hensigt, at det bestemmes, om fuldførelse af gennemførelse af planer ved støtteansøgningen vedrørende disse planers forberedelse og gennemførelse – på trods af princippet om medfinansiering, der er et resultat af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1 – kan begrunde afvisning af en finansiel støtte på grundlag af de udelukkelser, der er fastsat i artikel 65, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013.

55. Jeg kan vælge at begrænse min besvarelse ved på ny at henvise til det princip, hvorefter den særlige lov har forrang for den generelle lov [28]. På grund af særlige betingelser for tildeling af tilskud i henhold til EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, er det udelukket at anvende de generelle bestemmelser, som regulerer finansiering fra andre ESI-fonde. Ikke desto mindre vil jeg tilføje nogle systemiske argumenter.

56. For det første kan det logisk set ikke være pålagt producentorganisationerne først at implementere deres planer i overensstemmelse med EHFF-forordningen, så snart disse er godkendt, for at enhver finansiering heraf efterfølgende afvises på grundlag af en generel bestemmelse i forordning nr. 1303/2013, nemlig denne forordnings artikel 65, stk. 6, som udelukker »[modtagelse af] støtte fra ESI-fondene [til operationer], hvis de fysisk er afsluttet eller fuldt ud gennemført«, før ansøgningen om støtte forelå, hvilket i dette tilfælde vil sige et år.

57. For det andet kan andre argumenter, der bygger på planlægningen af den fælles fiskeripolitik – som finansielt støttes af EHFF – inden for rammerne af en forvaltning, der er delt med medlemsstaterne, også fremføres [29].

26 – Jf. 20. betragtning til EHFF-forordningen og denne forordnings artikel 66, stk. 5.

27 – Jf. EHFF-forordningens artikel 66, stk. 4. Jf. også punkt 63 i dette forslag til afgørelse.

28 – Jf. punkt 41 i dette forslag til afgørelse.

29 – Jf. 63. betragtning til FFP-forordningen og 12. betragtning til EHFF-forordningen samt sidstnævnte forordnings artikel 7 og afsnit V.

58. Dels er forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner en del af en fælles programmering for perioden 2014-2020, nemlig det operationelle program, som medlemsstaten er ansvarlig for efter Kommissionens godkendelse [30].

59. Denne udformning af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik begrunder, at udgifterne først er berettigede til støtte, når den årlige rapport over producentorganisationernes aktiviteter er blevet godkendt af medlemsstaterne [31].

60. Det følger efter min opfattelse klart deraf, at producentorganisationerne kun kan gøre krav på finansiel støtte ved gennemførelse af en plan, som ikke alene er *reel*, men også *tilfredsstillende* i forhold til de mål, der forfølges inden for rammen af den fælles fiskeripolitik.

61. Konkret kan en udgift, som en producentorganisation har afholdt i 2014, derfor først begrunde en ansøgning om finansiel støtte i 2015 efter denne organisations godkendelse af den årlige rapport.

62. Såfremt der skal fortolkes i henhold til den nederlandske regerings opfattelse, ville det derfor føre til et usammenhængende resultat, nemlig at virkningen af enhver finansiering i den omhandlede periode skulle ophæves.

63. Dels har fristen på mindst et år, som løber fra datoen for afholdelsen af udgifter til den dato, hvor berettigelsen af denne er undersøgt, ført EU-lovgiver til at bestemme, at den berørte medlemsstat kan give et forskud på 50% af den finansielle støtte [32]. I et sådant tilfælde kan man ligeledes – a contrario – spørge, hvilke virkninger der ville være i forhold til et sådant forskud, hvis fuldførelsen af planens gennemførelse for et år skulle hindre enhver ret til finansiering.

64. Jeg udleder af alle disse elementer, at det på grund af de særlige betingelser for tildeling af tilskud i henhold til EHFF for flerårige planer er udelukket at anvende de generelle bestemmelser, som den nederlandske regering har påberåbt, og som regulerer finansiering fra andre europæiske fonde.

65. Under disse omstændigheder foreslår jeg Domstolen, at det tredje præjudicielle spørgsmål besvares således, at artikel 65, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for tildeling af finansiel støtte til udgifter til forberedelse og gennemførelse af en produktions- og afsætningsplan på grundlag af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, som er afholdt fra den 1. januar 2014, i et tilfælde, hvor støtteansøgningen er indgivet efter forberedelsen af produktions- og afsætningsplanen og dennes gennemførelse.

66. Endvidere forekommer det mig – på grundlag af ministerens andet argument til støtte for, at dennes afgørelse om afslag på ansøgningen om tilskud [33] bekræftes – at der kræves en supplerende præcision fra Domstolen for at kunne give den forelæggende ret en nyttig besvarelse.

67. Spørgsmålet er, om støtteansøgningen kan vedrøre udgifter, som er afholdt, før det operationelle program, som er udarbejdet af en medlemsstat, er blevet godkendt af Kommissionen [34]. Et sådant tilfælde foreligger i denne sag, hvor PO Texel har ansøgt om finansiering for 2014, mens det operationelle program, der er indgivet af de nederlandske myndigheder i oktober 2014, blev godkendt af Kommissionen den 25. februar 2015.

30 – Jf. 24. betragtning til EHFF-forordningen og denne forordnings artikel 6, stk. 5, og artikel 17, stk. 1. Kriterierne for udvælgelse af de andre finansielle foranstaltninger er i overensstemmelse med denne forordnings artikel 113, litra a), fastsat under Kommissionens kontrol.

31 – Jf. EHFF-forordningens artikel 66, stk. 2.

32 – Jf. EHFF-forordningens artikel 66, stk. 4.

33 – Jf. punkt 24 i dette forslag til afgørelse og det første præjudicielle spørgsmål, litra a) in fine.

34 – Vedrørende forpligtelsen til at udarbejde et sådant program jf. punkt 58 i dette forslag til afgørelse.

68. En kombination af artikel 65, stk. 2, i forordning nr. 1303/2013, som ikke henviser til datoen for *godkendelse* af det operationelle program, og EHFF-forordningens artikel 130, der fastsætter datoen for denne forordnings anvendelse til den 1. januar 2014, forekommer mig at løse dette spørgsmål.

69. Desuden følger det i mangel af en særlig bestemmelse i EHFF-forordningen også af artikel 65, stk. 2, i forordning nr. 1303/2013, at den periode, i hvilken udgifter kan støttes i henhold til EHFF, begynder den 1. januar 2014.

70. De første nationale bestemmelser, der er dateret den 25. august 2016, som giver mulighed for at ansøge om finansiel støtte udelukkende til *forberedelse* af en afsætningsplan – hvilket udelukkende er muligt fra den 29. august 2016 – er derfor efter min opfattelse ikke uforenelige med hverken EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, eller artikel 65, stk. 2, i forordning nr. 1303/2013.

71. På grundlag af min analyse af den omhandlede nationale lovgivnings forenelighed med EU-retten, ønsker jeg på et mere generelt plan at fremhæve den holdning, som efter min mening bør være ledetråden i forbindelse med EU-rettens anvendelse for så vidt angår særegenhederne af de målsætninger, som er pålagt producentorganisationerne, og som der må tages hensyn til i relation til finansieringen af disse målsætninger i henhold til EHFF.

72. Som jeg allerede har bemærket [35], må der tages hensyn til, at de bestemmelser, som er relevante i denne sag, stammer fra en lovgivningsteknik, som er langt fra perfekt. Navnlig må det ikke glemmes, at EU-lovgiver vedtog EHFF-forordningen for sent. Endvidere har medlemsstaterne også implementeret de EU-retlige bestemmelser med en vis forsinkelse på grund af offentliggørelsen af den omhandlede EU-retlige lovgivning få dage før dennes ikrafttræden [36]. Hertil kommer, at denne EU-retlige ramme, der implementerer den fælles fiskeripolitik, ikke alene pålagde meget strenge frister – den var heller ikke alle steder særlig klar.

73. Derfor er det min opfattelse, at denne kontekst må lede såvel de nationale som de europæiske myndigheder til en tilgang, som ikke indebærer en urimelig snæver fortolkning og anvendelse af de omhandlede bestemmelser. Det forekommer mig berettiget, at der foretages en velvillig og rimelig fortolkning og anvendelse, hvilket vil være ganske i overensstemmelse med det mål, der forfølges af EU-lovgiver, nemlig at tilskynde producentorganisationerne til at tage initiativer inden for rammen af den fælles fiskeripolitik, som er gennemført pr. 1. januar 2014, nærmere end at afskrække dem.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

74. Undersøgelsen af det andet præjudicielle spørgsmål forudsætter, at Domstolen – som jeg af de ovenfor anførte grunde foreslår – fastholder, at den nationale standard, som udelukker en ret for producentorganisationerne til at ansøge om finansiel støtte i henhold til EHFF for udgifter afholdt fra 2014, skal fraviges. I et sådant tilfælde skal elementerne i besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål – som har til hensigt, at det bestemmes, om EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, kan udgøre et retsgrundlag for tildeling af finansiel støtte på nationalt plan for disse udgifter – gives.

75. Indledningsvis må dette præjudicielle spørgsmåls betydning og rækkevidde præciseres.

35 – Jf. punkt 31 i dette forslag til afgørelse.

36 – Blandt de fire forordninger, der finder anvendelse i dette tilfælde, og som for to af forordningernes vedkommende er dateret den 11.12.2013 og for de to andres vedkommende den 17.12.2013, er forordning nr. 1303/2013 offentliggjort den 20.12.2013, mens de tre andre, FFP-forordningen, forordning nr. 1379/2013 og gennemførelsesforordning nr. 1418/2013, er offentliggjort den 28.12.2013.

76. Dels kan jeg konstatere, at den forelæggende ret anvender udtrykket »rechtsgrondslag« i sin anmodning om præjudiciel afgørelse. Den forelæggende ret har også udtrykkeligt henvist til artikel 4:23, stk. 1, i den almindelige forvaltningslov [37]. Derfor må der tages hensyn til, at den forelæggende ret har stillet spørgsmål til Domstolen om, hvorvidt EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, kan udgøre et *tilstrækkeligt retsgrundlag* for at pålægge forvaltningen at betale et tilskud, mens et i national ret modsvarende retsgrundlag ikke findes og kræves i henhold til den almindelige forvaltningslovs artikel 4:23, stk. 1.

77. Dels kan anmodningen om fortolkning fra den nationale domstol i et bredere perspektiv også forstås som vedrørende den umiddelbare virkning af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, i henhold til Domstolens praksis.

78. Besvarelsen af det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, rejser ingen særlige problemer i den første betydning beskrevet – i det mindste ikke i forhold til Domstolens praksis [38]. Ifølge artikel 288, stk. 2, TEUF er en forordning »almengyldig […] [og] bindende i alle enkeltheder og *gælder umiddelbart* i hver medlemsstat« [39]. Desuden følger det af Domstolens faste praksis, at forpligtelsen til – også ex officio – at anvende EU-retlige bestemmelser, forudsat at disse opfylder betingelserne for at have umiddelbar virkning [40], til trods for nationale regler i strid hermed, ikke kun finder anvendelse for de nationale retter, men også for alle statens organer, herunder de administrative myndigheder [41].

79. Vedrørende den umiddelbare virkning af EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, som kunne være genstand for det andet præjudicielle spørgsmål i et bredere perspektiv, er det nærmest ubestridt, at denne har til formål at tillægge producentorganisationerne en ret til finansiel støtte. I denne henseende kan jeg konstatere, at tilstedeværelsen af en sådan ret – i henhold til denne forordnings artikel 66, stk. 1 – der kan udøves af disse organisationer, ikke alene er klar og nøjagtig, men også ubetinget i den betydning, at finansiering ikke er underlagt de nationale eller europæiske myndigheders skøn. Derfor opfylder den betingelserne for at medføre umiddelbar virkning i overensstemmelse med Domstolens praksis [42].

80. Jeg deler således ikke Kommissionens opfattelse, hvorefter en ansøgning om finansiel støtte kan afslås på grundlag af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1303/2013 alene på grund af, at der ikke findes nationale bestemmelser, som fastsætter regler for udøvelsen af denne ret eller grundlaget for afholdelsen af udgifter. Det er udelukket, at anerkendelsen af en ret, der er tillagt borgerne i medfør af EU-retten, kan påvirkes af den frist, som en medlemsstat har til at skabe den procedure, som skal gøre retten effektiv [43].

81. Det er derfor klart, at EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, sikrer producentorganisationerne et tilskud specifikt til forberedelse og gennemførelse af de omhandlede produktions- og afsætningsplaner. Ud fra denne betragtning udgør bestemmelsen et tilstrækkeligt retsgrundlag for de nederlandske myndigheder til at give et sådant tilskud og samtidig en bestemmelse, som producentorganisationerne kan påberåbe sig direkte for de administrative myndigheder og den nationale domstol.

37 – Jf. punkt 10 i dette forslag til afgørelse.

38 – Om den kompleksitet, som besvarelsen kan indebære på nationalt plan, jf. eksempelvis M. Verhoeven, *The Costanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law*, Intersentia, Utrecht, 2011, navnlig s. 123-164 og 217-247.

39 – Min fremhævelse.

40 – Jf. – for nylige bemærkninger om principperne om forordningernes direkte anvendelighed – dom af 30.3.2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 17-19 og den deri nævnte retspraksis).

41 – Jf. – for formuleringen af dette princip – dom af 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, præmis 30 og 31), og af 9.9.2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, præmis 49), samt – vedrørende anvendelsen af forordninger – dom af 14.6.2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, præmis 75), og af 5.3.2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 90 og 91).

42 – For en detaljeret gennemgang af denne retspraksis jf. mit forslag til afgørelse Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punkt 33-55).

43 – Set i sammenhæng med dom af 17.5.1972, Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, præmis 19, første afsnit, præmis 20 og præmis 21, andet afsnit), og af 8.2.1973, Kommissionen mod Italien (30/72, EU:C:1973:16, præmis 6, tredje afsnit, og præmis 7, første afsnit).

82. Denne delkonklusion rejser følgende vigtige spørgsmål: Såfremt EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, anses for at udgøre retsgrundlaget for en ret til finansielle støtteforanstaltninger, som producentorganisationerne kan påberåbe sig for de nederlandske myndigheder, skal det konkrete resultat af udøvelsen af denne ret i den konkrete situation stadig bestemmes. Sagt på en anden – prosaisk – måde, er spørgsmålet følgende: Hvad kan producentorganisationer nøjagtig gøre krav på? Eller endnu mere klart: Hvilket beløb eller hvilken procentdel af omkostningerne er de berettigede til?

83. For at dette spørgsmål kan besvares, må det – ud over den allerede skete konstatering af, at producentorganisationerne har ret til at modtage et tilskud – vurderes, i hvilket omfang EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, bidrager til bestemmelse af, hvilket beløb der kan ydes i tilskud.

84. Det kan ikke efter denne forordnings artikel 66, stk. 1, i sig selv afgøres, hvilket beløb der skal gives i tilskud. Det følger af bestemmelsens ordlyd, at bestemmelsen er begrænset til – i meget generelle vendinger – at fastsætte et princip om finansiering. Derfor må den nævnte forordnings artikel 66, stk. 1, sammenholdes med andre bestemmelser i samme forordning.

85. Dels bestemmer EHFF-forordningens artikel 66, stk. 2, således, at udgifters støtteberettigelse er underlagt den kompetente nationale myndigheds godkendelse af den årlige rapport over producentorganisationernes aktiviteter, for at støtteansøgningen kan undersøges. Dels er visse konkrete måder fastsat i denne forordnings artikel 66, stk. 3. Selv om denne bestemmelse fastsætter et loft for det beløb, der kan ydes i tilskud, er der ikke fastsat noget minimumsbeløb.

86. Derfor kan en samlet læsning af de omhandlede bestemmelser kun føre til en anerkendelse af, at de administrative myndigheder har en skønsmargin på dette område. Imidlertid er dette råderum ikke uden begrænsning. Som jeg allerede har fremhævet i de foregående punkter i dette forslag til afgørelse, indeholder EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, en minimumsgaranti eller en »hård kerne«, som under alle omstændigheder skal gennemføres af medlemsstaterne [44]: Det er ikke muligt ikke at lade producentorganisationerne kunne modtage støtte til forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner.

87. Derfor skal denne finansielle støtte til producentorganisationerne dels være *proportional*, henset til karakteren og vigtigheden af de forpligtelser, der er pålagt producentorganisationerne inden for rammen af den fælles fiskeripolitik. Sagt på en anden måde kan støttebeløbet ikke være så begrænset, at det fratager den tilskyndelsesvirkning, som denne støtte forventes af have på organisationernes aktiviteter. Dels kan støttebeløbet af hensyn til sammenhæng og ligebehandling og for at undgå forvridninger på de omhandlede markeder ikke være *uden relation* til det støttebeløb, som senere bestemmes af myndighederne for resten af perioden 2014-2020.

88. Når dette er sagt, tilkommer det er efter min opfattelse ikke Domstolen i denne sags sammenhæng at gå videre og således reelt fratage de nationale myndigheder den skønsmargin, som er tillagt dem i medfør af EHFF-forordningen inden for de grænser, der er fastsat heri.

89. Imidlertid er de nationale myndigheders anvendelse af de principper, der følger af EHFF-forordningen, ikke fritaget for enhver kontrol. Domstolen har udtalt, at det forhold, at EU-retlige standarder overlader medlemsstaterne en skønsmargin, ikke udelukker, at der i forhold til disse standarder kan føres kontrol med, at staterne ikke overskrider deres skønsmargin [45].

44 – Jf. analogt med omfanget af direktivers umiddelbare virkning eksempelvis dom af 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, præmis 17), af 1.7.2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386 præmis 51), og af 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 35).

45 – Jf. dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59). Jf. også dom af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 103).

90. Det er desuden også klart, at tilsidesættelse af de i denne forordning fastsatte regler kan give anledning til en sag om ansvar uden for kontraktforhold mod den berørte medlemsstat, når betingelserne i henhold til Domstolens praksis er opfyldt [46].

91. Det følger af alle disse elementer, at det andet præjudicielle spørgsmål kan besvares således, at EHFF-forordningens artikel 66, stk. 1, tillægger producentorganisationer en ret til at kræve finansiel støtte i henhold til EHFF til udgifter afholdt med henblik på udarbejdelse af en produktions- og afsætningsplan fra den 1. januar 2014. Det påhviler derfor den berørte medlemsstat at føre kontrol med, at den betingelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 66, stk. 2, for tildeling af det tilskud, der er søgt om, overholdes, og at fastsætte beløbet for medfinansiering inden for rammen af den skønsmargin, som staten råder over, i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 66, stk. 3.

V. Forslag til afgørelse

92. Under henvisning til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, som College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene) har stillet, som følger:

»1) Artikel 66, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke fastsætter finansieringen i henhold til Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) af forberedelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner som omhandlet i artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013 af 11. december 2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1184/2006 og (EF) nr. 1224/2009 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 104/2000, fra den 1. januar 2014.

2) Artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 508/2014 tillægger fiskeriproducentorganisationer og akvakulturproducentorganisationer ret til at kræve finansiel støtte i henhold til EHFF for udgifter afholdt med henblik på udarbejdelse af en produktions- og afsætningsplan fra den 1. januar 2014. Det påhviler den berørte medlemsstat at føre kontrol med, at betingelsen, der er fastsat i denne forordnings artikel 66, stk. 2, for tildeling af det tilskud, der er søgt om, overholdes, og at fastsætte beløbet for medfinansiering inden for rammen af den skønsmargin, som staten råder over, i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 66, stk. 3.

3) Artikel 65, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for tildeling af finansiel støtte til udgifter til forberedelse og gennemførelse af en produktions- og afsætningsplan på grundlag af artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 508/2014, som er afholdt fra den 1. januar 2014, i et tilfælde, hvor støtteansøgningen er indgivet efter forberedelsen af produktions- og afsætningsplanen og dennes gennemførelse.«

46 – Jf. dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428), og af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79).