Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MICHAL BOBEK
vom 26. Juni 2019[1]

Rechtssache C-386/18

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

(Vorabentscheidungsersuchen des College van Beroep voor het bedrijfsleven [Berufungsgericht für Wirtschaftssachen, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) – Verordnung (EU) Nr. 508/2014 – Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF) – Produktions- und Vermarktungspläne – Art. 66 Abs. 1 – Finanzielle Unterstützung für die Ausarbeitung und Durchführung dieser Pläne – Fehlende Möglichkeit im nationalen Recht, einen Antrag auf Unterstützung zu stellen – Anspruch auf eine durch die Verordnung gewährte Unterstützung – Unmittelbare Wirkung – Bedingungen für die Förderfähigkeit der Ausgaben – Besondere Regeln – Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Betrags der finanziellen Unterstützung“

I. Einleitung

1. Hat eine Erzeugerorganisation, deren Tätigkeit darin besteht, Maßnahmen zur Förderung der rationellen Ausübung der Fischerei und der Verbesserung der Verkaufsbedingungen für Erzeugnisse der Fischerei zu erlassen, einen Anspruch auf Kofinanzierung der Ausarbeitung und Durchführung ihres Produktions- und Vermarktungsplans durch die Regierung eines Mitgliedstaats?

2. Dies ist im Wesentlichen die Frage des vorlegenden Gerichts, das mit der Ablehnung des Antrags der Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (im Folgenden: PO Texel) durch den Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Minister für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, im Folgenden: Minister) befasst ist, wobei die Ablehnung damit begründet wurde, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung durch diese Erzeugerorganisation vor dem Jahr 2016 keine nationale Vorschrift eine solche Möglichkeit vorgesehen habe.

3. Somit wird der Gerichtshof darum ersucht, *zum einen* dazu Stellung zu nehmen, ob nationale Maßnahmen, die keine Kofinanzierung für im Jahr 2014 getätigte Ausgaben auf der Grundlage europäischer Fonds vorsehen, mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Falls diese Maßnahmen mit dem Unionsrecht im Widerspruch stehen sollten, wird der Gerichtshof *zum anderen* feststellen müssen, ob die Vorschriften des Unionsrechts eine Rechtsgrundlage für die Gewährung der von PO Texel beantragten finanziellen Unterstützung sein können.

1 Originalsprache: Französisch.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. GMO-Verordnung

4. Im siebten Erwägungsgrund der Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1184/2006 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates (im Folgenden: GMO-Verordnung)[2] heißt es:

„Die Erzeugerorganisationen im Bereich der Fischerei und der Aquakultur (im Folgenden zusammen ‚Erzeugerorganisationen') sind für die Verwirklichung der Ziele der [Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)[3]] und der GMO entscheidend. Eine Stärkung ihrer Zuständigkeiten und die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Unterstützung ist daher geboten, um es ihnen unter Beachtung des durch die Ziele der GFP vorgegebenen Rahmens zu ermöglichen, eine wichtigere Rolle bei der laufenden Bewirtschaftung der Fischbestände zu übernehmen. …"

5. Art. 28 („Produktions- und Vermarktungspläne") der GMO-Verordnung bestimmt:

„(1) Jede Erzeugerorganisation unterbreitet ihren zuständigen nationalen Behörden zumindest für die wichtigsten der von ihnen vermarkteten Arten einen Produktions- und Vermarktungsplan zur Genehmigung. …

…

(3) Die zuständigen nationalen Behörden genehmigen den Produktions- und Vermarktungsplan. Nach Genehmigung führt die Erzeugerorganisation den Plan unverzüglich durch.

…

(5) Die Erzeugerorganisation erstellt einen jährlichen Tätigkeitsbericht im Rahmen des Produktions- und Vermarktungsplans und unterbreitet ihn ihren zuständigen nationalen Behörden zur Genehmigung.

(6) Erzeugerorganisationen können für die Erstellung und Durchführung der Produktions- und Vermarktungspläne finanzielle Unterstützung gemäß einem künftig zu erlassenden Rechtsakt der Union zur Festlegung der Bedingungen für die finanzielle Unterstützung der Meeres- und Fischereipolitik im Zeitraum 2014-2020 erhalten.

…"

2 ABl. 2013, L 354, S. 1.

3 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. 2013, L 354, S. 22, im Folgenden: GFP-Verordnung), insbesondere Art. 35 Abs. 1 und 3 betreffend die GMO.

2. GSR-Verordnung

6. Art. 1 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (im Folgenden: GSR-Verordnung)[4] sieht vor:

„[D]ie Regelungen dieser Verordnung [gelten] unbeschadet … der spezifischen Bestimmungen der folgenden Verordnungen …:

…

(6) ein zukünftiger Gesetzgebungsakt der Union zur Festlegung der Bedingungen für die finanzielle Unterstützung für die Meeres- und Fischereipolitik für den Programmplanungszeitraum 2014 – 2020 (… ‚EMFF-Verordnung‘)."

7. Art. 2 Nr. 14 der GSR-Verordnung definiert den Begriff „abgeschlossenes Vorhaben" als „ein Vorhaben, das physisch abgeschlossen ist oder vollständig durchgeführt wurde und bei dem alle damit in Verbindung stehenden Zahlungen seitens der Begünstigten geleistet wurden und der entsprechende öffentliche Beitrag an die Begünstigten entrichtet wurde".

8. Unter der Überschrift „Förderfähigkeit [der Ausgaben]" bestimmt Art. 65 Abs. 1, 2 und 6 dieser Verordnung:

„(1) Die Förderfähigkeit der Ausgaben wird auf Grundlage von nationalen Regelungen festgelegt, es sei denn, in dieser Verordnung oder den fondsspezifischen Regelungen bzw. basierend darauf werden spezifische Regelungen festgesetzt.

(2) Für einen Beitrag aus den [Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)[5]] kommen nur Ausgaben in Betracht, die von einem Begünstigten getätigt und zwischen dem Tag der Einreichung der Programme bei der [Europäischen] Kommission oder dem 1. Januar 2014 – je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist … – und dem 31. Dezember 2023 bezahlt wurden. …

…

(6) Vorhaben werden unabhängig davon, ob der Begünstigte alle damit verbundenen Zahlungen getätigt hat, nicht für eine Unterstützung aus den ESI-Fonds ausgewählt, wenn sie physisch abgeschlossen oder vollständig durchgeführt wurden, bevor der Begünstigte der Verwaltungsbehörde den Antrag auf Finanzmittel im Rahmen des Programms übermittelt hat."

4 ABl. 2013, L 347, S. 320.

5 Vgl. zweiter Erwägungsgrund der GSR-Verordnung.

3. EMFF-Verordnung

9. Art. 66 („Produktions- und Vermarktungspläne“) der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates (im Folgenden: EMFF-Verordnung)[6] bestimmt:

„(1) Für die Ausarbeitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen gemäß Artikel 28 der [GMO-Verordnung] wird eine Unterstützung aus dem EMFF gewährt.

(2) Ausgaben im Zusammenhang mit Produktions- und Vermarktungsplänen kommen erst dann für eine Unterstützung aus dem EMFF in Betracht, nachdem die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats den jährlichen Tätigkeitsbericht gemäß Artikel 28 Absatz 5 der [GMO-Verordnung] gebilligt haben.

(3) Die jährliche Unterstützung je Erzeugerorganisation nach diesem Artikel darf 3 % des jährlichen Durchschnittswerts der Produktion, die von dieser Erzeugerorganisation in den vorausgehenden drei Kalenderjahren in Verkehr gebracht wurde, nicht überschreiten. Bei neu anerkannten Erzeugerorganisationen darf diese Unterstützung 3 % des jährlichen Durchschnittswerts der Produktion, die von den Mitgliedern dieser Organisation in den vorausgehenden drei Kalenderjahren in Verkehr gebracht wurde, nicht überschreiten.

(4) Der betreffende Mitgliedstaat kann nach der Genehmigung des Produktions- und Vermarktungsplans im Einklang mit Artikel 28 Absatz 3 der [GMO-Verordnung] einen Vorschuss in Höhe von 50 % der finanziellen Unterstützung gewähren.

(5) Die Unterstützung gemäß Absatz 1 wird ausschließlich Erzeugerorganisationen und Vereinigungen von Erzeugerorganisationen gewährt.“

B. Niederländisches Recht

10. Gemäß Art. 4:23 Abs. 1 der Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (Gesetz mit allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsrechts [Allgemeines Verwaltungsrechtsgesetz])[7] vom 4. Juni 1992 gewährt ein Verwaltungsorgan einen Zuschuss nur auf der Grundlage einer Rechtsvorschrift, in der die Tätigkeiten aufgeführt sind, für die der Zuschuss gewährt werden kann.

11. Am 1. Juli 2015 trat in den Niederlanden die 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) (Erlass des Staatssekretärs für Wirtschaft zur Festlegung von Förderinstrumenten im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Bereich der Wirtschaft [Erlass über europäische Wirtschaftsförderung])[8] vom 28. Juni 2015 in Kraft.

12. Gemäß Art. 2.2 dieses Erlasses können die in der EMFF-Verordnung genannten Tätigkeiten vom Minister auf Antrag gefördert werden.

6 ABl. 2014, L 149, S. 1.

7 Stb. 1992, Nr. 315, im Folgenden: Allgemeines Verwaltungsrechtsgesetz.

8 Stcrt. 2015, Nr. 18094.

13. Gemäß Art. 2.3 Abs. 1 dieses Erlasses kann der Minister nur dann einen Zuschuss gewähren, wenn er die Möglichkeit der Stellung eines Zuschussantrags vorgesehen sowie die Förderschwelle und eine Frist für die Antragstellung festgesetzt hat.

14. Mit der 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 (Erlass des Staatssekretärs für Wirtschaft zur Änderung des Erlasses über europäische Wirtschaftsförderung und des Erlasses über die Freigabe der europäischen Wirtschaftsförderung 2016 im Zusammenhang mit dem Fördermodul für Produktions- und Vermarktungspläne und sonstige Änderungen im Rahmen des Europäischen Meeres- und Fischereifonds)[9] vom 25. August 2016 hat das Königreich der Niederlande das Fördermodul für Produktions- und Vermarktungspläne für den Zeitraum vom 29. August bis 16. September 2016 eingeführt.

15. Dem vorlegenden Gericht zufolge „[beruht d]ieses Fördermodul … auf Art. 66 der [EMFF-Verordnung] und betrifft nicht die Durchführung eines Produktions- und Vermarktungsplans, sondern nur seine Ausarbeitung".

III. Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits und Vorlagefragen

16. Mit Bescheid vom 9. Juli 2014 genehmigte der Minister gemäß Art. 28 Abs. 3 der GMO-Verordnung den Produktions- und Vermarktungsplan 2014 von PO Texel, den dieses Unternehmen dann unverzüglich durchführte.

17. Im Oktober 2014 legte das Königreich der Niederlande der Kommission ein operationelles Programm für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2020 vor[10], dessen Endfassung vom 11. Dezember 2014 am 25. Februar 2015 genehmigt wurde[11].

18. Am 19. Mai 2015 beantragte PO Texel beim Minister eine finanzielle Unterstützung für die Ausgaben im Rahmen der Ausarbeitung und Durchführung ihres Produktions- und Vermarktungsplans für das Jahr 2014 gemäß Art. 66 der EMFF-Verordnung sowie für die Ausgaben im Zusammenhang mit den Vermarktungsmaßnahmen, die sie gemäß Art. 68 dieser Verordnung getroffen hatte.

19. Mit Bescheid vom 10. Juli 2015 lehnte der Minister den Antrag von PO Texel mit folgender Begründung ab:

– Als PO Texel am 19. Mai 2015 einen Antrag auf Gewährung eines Zuschusses gestellt habe, sei vom Königreich der Niederlande die Möglichkeit der Stellung eines Zuschussantrags weder für die Ausarbeitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen gemäß Art. 66 der EMFF-Verordnung noch für Vermarktungsmaßnahmen von Erzeugerorganisationen für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur gemäß Art. 68 dieser Verordnung vorgesehen gewesen, und

9 Stcrt. 2016, Nr. 43926.

10 Vgl. Art. 17 der EMFF-Verordnung.

11 Vgl. Durchführungsbeschluss C(2015) 1278 der Kommission vom 25. Februar 2015 über die Genehmigung des operationellen Programms „Duurzaam vissen voor de markt" (Nachhaltige Fischerei für den Markt) im Hinblick auf eine Unterstützung aus dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds in den Niederlanden.

– PO Texel habe ihren Zuschussantrag erst nach Ausarbeitung des Produktions- und Vermarktungsplans und nach dessen Durchführung im Anschluss an die Genehmigung durch den Minister eingereicht.

20. Mit Bescheid vom 13. November 2015 wies der Minister die Beschwerde von PO Texel als unbegründet zurück.

21. Zur Stützung ihrer gegen diesen Bescheid beim College van Beroep voor het bedrijfsleven (Berufungsgericht für Wirtschaftssachen, Niederlande) erhobenen Klage macht PO Texel geltend, sie komme gemäß der Art. 66 und 68 der EMFF-Verordnung für eine finanzielle Unterstützung sowohl für die Ausgaben für die Ausarbeitung und Durchführung des Produktions- und Vermarktungsplans 2014 als auch für die Ausgaben im Zusammenhang mit den von ihr getroffenen Vermarktungsmaßnahmen in Betracht. PO Texel macht zum einen geltend, sie habe gemäß Art. 28 Abs. 1 der GMO-Verordnung einen Produktions- und Vermarktungsplan ausarbeiten und unterbreiten müssen. Zum anderen habe sie während des Rechnungsjahrs 2014 den Betrag von 100 824 Euro für Kosten im Zusammenhang mit der Marktentwicklung aufgewendet. So habe sie ein Kooperationsübereinkommen mit den Verarbeitern von Schollen der Typen III und IV abgeschlossen, um Absatzmöglichkeiten für diese Fischart zu finden.

22. Der Minister macht im Wesentlichen geltend, er könne PO Texel den beantragten Zuschuss nicht gewähren, weil diese ihren Antrag für die Produktions- und Vermarktungspläne gestellt habe, bevor der niederländische Gesetzgeber dafür ein Verfahren vorgesehen habe. Zudem trug der Minister in der Verhandlung vor dem vorlegenden Gericht am 19. April 2017 die folgenden vier Argumente vor.

23. Erstens würden die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vermarktung und der Verarbeitung, für die der Zuschuss beantragt worden sei, vom EMFF gemäß dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten finanziert. Folglich würden die Zuschüsse mit nationalen Mitteln der Staaten kofinanziert.

24. Zweitens könne der Zuschuss nicht vor der Genehmigung des von jedem Mitgliedstaat zu erstellenden operationellen Programms durch die Kommission gewährt werden. Im vorliegenden Fall sei das operationelle Programm des Königreichs der Niederlande am 25. Februar 2015 von der Kommission genehmigt worden. Die nationalen Mittel in Höhe von 25 % seien sodann freizugeben.

25. Drittens belasse Titel V Kapitel IV der EMFF-Verordnung, in dem sich die Art. 66 und 68 befänden, den Mitgliedstaaten bei der Durchführung ihres operationellen Programms einen weiten Gestaltungsspielraum.

26. Viertens erlaube es Art. 65 Abs. 6 der GSR-Verordnung nicht, einen Zuschuss für die Durchführung von Vorhaben zu gewähren, die bereits vollständig durchgeführt worden seien.

27. Vor diesem Hintergrund hat das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Berufungsgericht für Wirtschaftssachen) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. a) Verwehrt Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung, soweit darin vorgesehen ist, dass für die Ausarbeitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen gemäß Art. 28 der GMO-Verordnung ein Zuschuss aus dem EMFF gewährt wird, einem Mitgliedstaat, einer Erzeugerorganisation, die einen Antrag auf Gewährung eines solchen Zuschusses gestellt hat, entgegenzuhalten, dass dieser Mitgliedstaat die Möglichkeit der Stellung eines solchen Antrags für eine bestimmte Kategorie von Ausgaben (im vorliegenden Fall: Kosten der Ausarbeitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen) oder für einen bestimmten

Zeitraum (im vorliegenden Fall: das Jahr 2014) zum Zeitpunkt der Antragstellung weder in seinem von der Europäischen Kommission genehmigten operationellen Programm noch in den nationalen Regelungen zur Bestimmung der Förderfähigkeit von Ausgaben eröffnet hatte?

b) Ist es für die Beantwortung der ersten Frage, Buchst. a, von Bedeutung, dass die Erzeugerorganisation gemäß Art. 28 der GMO-Verordnung verpflichtet ist, einen Produktions- und Vermarktungsplan zu erstellen und, nach Genehmigung des Produktions- und Vermarktungsplans durch den Mitgliedstaat, diesen Produktions- und Vermarktungsplan durchzuführen?

2. Für den Fall, dass die erste Frage, Buchst. a, dahin beantwortet wird, dass Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung es einem Mitgliedstaat verwehrt, einer Erzeugerorganisation, die einen Antrag auf Gewährung eines Zuschusses für die Ausarbeitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen gestellt hat, entgegenzuhalten, dass dieser Mitgliedstaat die Möglichkeit der Stellung eines solchen Antrags zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht eröffnet hatte, ist dann Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung unmittelbar die Rechtsgrundlage für einen Anspruch des betreffenden Antragstellers gegenüber seinem Mitgliedstaat auf Gewährung des betreffenden Zuschusses?

3. Für den Fall, dass die zweite Frage dahin beantwortet wird, dass Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung unmittelbar die Rechtsgrundlage für einen Anspruch des betreffenden Antragstellers gegenüber seinem Mitgliedstaat auf Gewährung des betreffenden Zuschusses ist, steht dann Art. 65 Abs. 6 der GSR-Verordnung der Gewährung des Zuschusses für die Ausarbeitung und Durchführung eines Produktions- und Vermarktungsplans entgegen, wenn der Zuschussantrag gestellt wird, nachdem der Produktions- und Vermarktungsplan ausgearbeitet und durchgeführt wurde?

28. Die niederländische Regierung und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Sie haben auch in der Sitzung vom 10. April 2019 mündliche Ausführungen gemacht.

IV. Bewertung

29. Vorab erscheint es mir im Hinblick auf die Diskussionsbeiträge in der mündlichen Verhandlung angebracht, erstens darauf hinzuweisen, dass es bei den vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen im Wesentlichen darum geht, zu ermitteln, ob die von PO Texel im Jahr 2014 für die Ausarbeitung und Durchführung eines Produktions- und Vermarktungsplans getätigten Ausgaben von der niederländischen Regierung auf der Grundlage von Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung kofinanziert werden müssen.

30. Zweitens möchte ich anmerken, dass neben diesem genau festgelegten Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens weitere, vom vorlegenden Gericht nicht aufgeworfene Fragen im Zusammenhang mit der Rechtssache oder den anwendbaren Rechtsvorschriften dennoch ein gewisses Interesse wecken könnten. Dies gilt für die Frage der zeitlichen Geltung der EMFF-Verordnung oder auch für die Frage der Fristen, die von den Erzeugerorganisationen nach der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1418/2013 einzuhalten sind [12].

31. Zur zeitlichen Anwendbarkeit der EMFF-Verordnung ist darauf hinzuweisen, dass diese so ausgestaltet wurde, dass sie die GMO-Verordnung und die GSR-Verordnung ergänzt, die die allgemeinen Voraussetzungen für die Finanzierung durch die europäischen Fonds festlegen. Diese Verordnungen wurden im Dezember 2013 im Hinblick auf ihre Geltung ab 1. Januar 2014

12 Durchführungsverordnung der Kommission vom 17. Dezember 2013 über Produktions- und Vermarktungspläne gemäß der [GMO-Verordnung] (ABl. 2013, L 353, S. 40).

veröffentlicht. Die EMFF-Verordnung wurde nicht gleichzeitig veröffentlicht, sondern im Mai 2014, sah jedoch ihre Geltung ab 1. Januar 2014 vor[13]. Unbestreitbar ist der rückwirkende Charakter dieser Verordnung naturgemäß geeignet, Schwierigkeiten bei der Koordinierung zwischen den verschiedenen anwendbaren Vorschriften, vor allem jenen des Unionsrechts und jenen des nationalen Rechts, zu verursachen.

32. Diese Schwierigkeiten wurden durch die in Art. 2 Abs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 1418/2013 festgelegten Fristen verstärkt. Gemäß dieser Vorschrift mussten die vor dem 1. Januar 2014 anerkannten Erzeugerorganisationen den zuständigen Behörden ihre ersten Produktions- und Vermarktungspläne bis Ende Februar 2014, also lange bevor die EMFF-Verordnung veröffentlicht wurde, vorlegen. Aufgrund des Fehlens eines klaren und kohärenten rechtlichen Rahmens könnte man sich daher fragen, welche Auswirkungen die Nichtbeachtung dieser Frist durch die Erzeugerorganisationen haben kann.

33. Wie dem auch sei, wurden diese Fragen, wenngleich sie interessant sind, weder auf Initiative des vorlegenden Gerichts oder der Parteien noch seitens der niederländischen Regierung erörtert. Diese hat insoweit in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass der Antrag von PO Texel nicht aufgrund der Nichteinhaltung der Frist für die Vorlage des Produktions- und Vermarktungsplans abgelehnt worden sei.

34. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, dass der Gerichtshof seine Erwägungen auf die Vorlagefragen beschränken sollte, so wie sie vom vorlegenden Gericht gestellt wurden, wie er dies im Allgemeinen tut, um diesem eine rein sachdienliche Antwort zu geben.

35. Daher schlage ich vor, in einem ersten Schritt zunächst die erste Vorlagefrage, Buchst. a und b, und dann die dritte Vorlagefrage zu prüfen. Bei diesen geht es um die durch das Unionsrecht geregelten inhaltlichen Voraussetzungen für die von einer Erzeugerorganisation begehrte Finanzierung, auf deren Grundlage die Vereinbarkeit der in Rede stehenden nationalen Vorschrift zu beurteilen ist. Da diese Vorschrift meiner Ansicht nach verworfen werden sollte, werde ich in einem zweiten Schritt darauf eingehen, welche Antwort auf die zweite Vorlagefrage zu geben ist, bei der es um die Möglichkeit geht, Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung unmittelbar anzuwenden.

A. Zur ersten Vorlagefrage

36. Mit seiner auf zwei Teile aufgeteilten ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die in Rede stehende nationale Rechtsvorschrift mit den Verordnungen vereinbar ist, die auf dem Gebiet der Gewährung von Zuschüssen an Erzeugerorganisationen anwendbar sind. Der Gerichtshof muss insbesondere zur Auslegung von Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung in Verbindung mit Art. 28 Abs. 6 der GMO-Verordnung Stellung beziehen.

37. Art. 28 Abs. 6 dieser Verordnung, der den allgemeinen Handlungsrahmen für Erzeugerorganisationen im Rahmen der GFP festlegt, sieht vor, dass diese Organisationen gemäß einem künftig zu erlassenden Rechtsakt, der schließlich im Jahr 2014 erlassenen EMFF-Verordnung, „für die Erstellung und Durchführung der Produktions- und Vermarktungspläne finanzielle Unterstützung … erhalten [*können*]“[14].

38. Jedoch heißt es in Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung, dass „[f]ür die Ausarbeitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen gemäß Artikel 28 der [GMO-Verordnung] … eine *Unterstützung* aus dem EMFF *gewährt* [*wird*]“[15].

13 Vgl. 101. Erwägungsgrund und Art. 130 dieser Verordnung.

14 Hervorhebung nur hier.

15 Hervorhebung nur hier.

39. Somit kann festgestellt werden, dass nach dem Inkrafttreten der GMO-Verordnung, die auf besondere Vorschriften zur Festlegung der Bedingungen für die finanzielle Unterstützung der Meeres- und Fischereipolitik im Zeitraum 2014-2020 verwies[16], sowie der GSR-Verordnung, die festlegte, dass es sich dabei um die EMFF-Verordnung handelt[17], Art. 66 der EMFF-Verordnung anders formuliert wurde.

40. Auf den ersten Blick können durch die Verbindung der auf diesem Gebiet einschlägigen Vorschriften der GSR-, der GMO- und der EMFF-Verordnung, die alle seit 1. Januar 2014 gelten, Widersprüche zutage treten. Jedoch kann jeder Zweifel betreffend ihre Auslegung zerstreut werden, wenn man ihre Struktur und ihre zeitliche Abfolge berücksichtigt.

41. Ich weise zunächst darauf hin, dass diese redaktionellen Unterschiede dadurch entstanden sind, dass allgemeine Normen ausgearbeitet wurden, die *a posteriori* durch spezielle Vorschriften ergänzt wurden. Aus dem klaren Wortlaut von Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung – der in Bezug auf Art. 28 Abs. 6 der GMO-Verordnung somit sowohl *lex specialis* als auch *lex posterior* ist – geht hervor, dass der Unionsgesetzgeber die klare Absicht geäußert hat, eine spezifische Regelung für die Finanzierung von Produktions- und Vermarktungsplänen zu schaffen, die den Gestaltungsspielraum, den die Mitgliedstaaten normalerweise bei geteilter Mittelverwaltung der ESI-Fonds haben, enger fasst[18].

42. Sodann wird diese Feststellung durch die Analyse der verschiedenen Sprachfassungen von Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung sowie durch den Vergleich dieser Vorschrift mit anderen Artikeln dieser Verordnung bestätigt.

43. Wie das vorlegende Gericht zu Recht geltend gemacht hat, ist in der deutschen, englischen, italienischen, niederländischen und schwedischen Sprachfassung von Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung davon die Rede, dass für die Erstellung und Durchführung der Produktions- und Vermarktungspläne „eine Unterstützung gewährt wird“. Gleiches gilt für andere Sprachfassungen, wie beispielsweise die spanische, tschechische, französische, polnische oder portugiesische. Hingegen „können“ gemäß Art. 68 Abs. 1 dieser Verordnung aus dem EMFF Vermarktungsmaßnahmen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse „unterstützt werden“.

44. Dies sind nicht die einzigen Stellen in der EMFF-Verordnung, die einen unterschiedlichen Wortlaut aufweisen. Als Beispiele für die gleiche zwingende Formulierung können Art. 58, Art. 77 Abs. 1 und Art. 89 Abs. 1 der EMFF-Verordnung dienen, während in einer größeren Zahl von Artikeln von einer bloßen Möglichkeit der Finanzierung die Rede ist, so insbesondere in Art. 48 Abs. 3, Art. 54 Abs. 1 und Art. 67 Abs. 1 dieser Verordnung.

45. Offensichtlich sind diese redaktionellen Unterschiede nicht zufällig, sondern das Ergebnis einer tatsächlichen Entscheidung des Unionsgesetzgebers, vor allem was Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung angeht.

16 Vgl. Art. 28 Abs. 6 der GMO-Verordnung.

17 Vgl. Art. 1 Abs. 4 Nr. 6 der GSR-Verordnung.

18 Vgl. insbesondere Art. 4 Abs. 3 und 4 der GSR-Verordnung.

46. Insoweit ist es zweckmäßig, auf die Chronologie der legislativen Vorarbeiten zu dieser Verordnung hinzuweisen. Sie bestätigen, dass der Unionsgesetzgeber zu diesem Artikel seinen Willen klar bekundet hat. Wenngleich die Kommission die Formulierung vorgeschlagen hatte, wonach „eine *Unterstützung* aus dem EMFF *gewährt werden* [*kann*]“ [19], bevorzugte es das Europäische Parlament, diese durch die Formulierung „eine *Unterstützung* aus dem EMFF *gewährt* [*wird*]“ zu ersetzen, um sicherzustellen, dass die Ausarbeitung und Durchführung der Produktions- und Vermarktungspläne aus dem EMFF unterstützt werden [20].

47. Schließlich möchte ich darauf hinweisen, dass die Wahl dieses Wortlauts durch den Unionsgesetzgeber mit dem von ihm im Rahmen der GFP eingeführten Finanzierungssystem sowie mit dem damit verfolgten Ziel im Einklang steht.

48. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Erzeugerorganisationen verpflichtet sind, Produktions- und Vermarktungspläne zu erstellen [21] und sie unverzüglich durchzuführen [22]. Das vorlegende Gericht befragt den Gerichtshof dazu mit seiner ersten Frage, Buchst. b, die die erste Frage, Buchst. a, ergänzt. In einem solchen Zusammenhang ist es nämlich logisch, dass die Erzeugerorganisationen mit einer finanziellen Unterstützung in diesem Stadium ihrer Mitwirkung an der Verwirklichung der Ziele der neuen GFP rechnen können, zu der sie ab 1. Januar 2014 ermutigt wurden.

49. Was das Ziel anbelangt, das mit der finanziellen Unterstützung aus dem EMFF verfolgt wird, ist darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen Vorschriften über die Finanzierung der Erstellung der Produktions- und Vermarktungspläne sowie ihrer Durchführung dadurch gerechtfertigt sind, dass den Erzeugerorganisationen eine wichtige Rolle zugewiesen ist [23]. Sie sind vor allem mit diesen Maßnahmen beauftragt, um zur Durchführung der GFP beizutragen, die „sicherstellen [sollte], dass Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten langfristig zu ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit beitragen“ und „zur Strategie Europa 2020[[24]] für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum beitragen [sollte]“ [25].

50. Die Bedeutung der Ausarbeitung und Durchführung dieser Pläne wird zum einen dadurch untermauert, dass nur die Erzeugerorganisationen in den Genuss dieser besonderen Unterstützung kommen, was einen erheblichen Unterschied zur Finanzierung auf der Grundlage anderer ESI-Fonds darstellt [26], und zum anderen dadurch, dass die Mitgliedstaaten nach der Genehmigung dieser Pläne einen Vorschuss in Höhe von 50 % der finanziellen Unterstützung gewähren können [27].

51. Daher ist zu berücksichtigen, dass der Unionsgesetzgeber, indem er vorgesehen hat, dass die Erzeugerorganisationen Produktions- und Vermarktungspläne ausarbeiten müssen, diesen die Leistung eines effektiven Beitrags zur Wahrnehmung einer Aufgabe des Allgemeininteresses auferlegt hat, der es folgerichtig rechtfertigt, dass ein Teil ihrer Ausgaben von den Mitgliedstaaten zu übernehmen ist.

19 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds [zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1198/2006 des Rates und (EG) Nr. 861/2006 des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. XXX/2011 des Rates über die integrierte Meerespolitik] (KOM[2011] 804 endgültig). Vgl. Art. 69 Abs. 1 dieses Vorschlags.

20 Vgl. Änderungsantrag 438 im Bericht des PECH-Ausschusses des Europäischen Parlaments vom 8. August 2013 zum geänderten Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds [zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1198/2006 des Rates und (EG) Nr. 861/2006 des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. XXX/2011 des Rates über die integrierte Meerespolitik]. Vgl. auch Änderungsantrag 1893 im Entwurf des Berichts des PECH-Ausschusses des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2013 betreffend die Änderungsanträge 1655-2069, der wie folgt gerechtfertigt wurde: „Die Ausarbeitung und Durchführung der Produktions- und Vermarktungspläne muss finanziell unterstützt werden, um gleiche Regeln für alle Erzeugerorganisationen der Europäischen Union sicherzustellen.“

21 Vgl. Art. 28 Abs. 1 der GMO-Verordnung.

22 Vgl. Art. 28 Abs. 3 der GMO-Verordnung.

23 Vgl. siebter Erwägungsgrund der GMO-Verordnung.

24 Zur Bezugnahme auf diese Strategie vgl. Art. 4 der GSR-Verordnung und Art. 6 der EMFF-Verordnung.

25 Vgl. vierter Erwägungsgrund der GFP-Verordnung und Art. 6 Abs. 1 der EMFF-Verordnung.

26 Vgl. 20. Erwägungsgrund und Art. 66 Abs. 5 der EMFF-Verordnung.

27 Vgl. Art. 66 Abs. 4 der EMFF-Verordnung. Vgl. auch Nr. 63 der vorliegenden Schlussanträge.

52. Aus all diesen Gründen bin ich der Ansicht, dass nach Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung grundsätzlich ein Anspruch auf die in Rede stehende Finanzierung besteht. Wird ein solcher Anspruch vom Unionsgesetzgeber eingeräumt, kann der Gesetzgeber eines Mitgliedstaats den betroffenen Personen diesen Anspruch nicht ausdrücklich oder durch Unterlassung verwehren. Daraus folgt, dass eine nationale Regelung, die solche Auswirkungen hätte, mit Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung unvereinbar wäre.

53. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Vorlagefrage, Buchst. a und b, zu antworten, dass Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende keine Finanzierung der Erstellung und Durchführung der in Art. 28 der GMO-Verordnung vorgesehenen Produktions- und Vermarktungspläne aus dem EMFF für die ab 1. Januar 2014 getätigten Ausgaben vorsieht.

B. Zur dritten Vorlagefrage

54. Mit dieser Frage soll geklärt werden, ob es aufgrund der vollständigen Durchführung der Pläne bei Stellung des Antrags auf Gewährung eine Zuschusses für deren Ausarbeitung und Durchführung gerechtfertigt sein kann, trotz des Grundsatzes der Kofinanzierung, der sich aus Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung ergibt, eine finanzielle Unterstützung unter Berufung auf die in Art. 65 Abs. 6 der GSR-Verordnung vorgesehenen Ausnahmen zu verweigern.

55. Ich könnte meine Antwort beschränken, indem ich neuerlich auf den Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* verweise [28]. Aufgrund der speziellen Bedingungen für die Gewährung von Zuschüssen gemäß Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung ist es nämlich ausgeschlossen, die allgemeinen Regeln anzuwenden, die die Finanzierungen aus anderen ESI-Fonds regeln. Dennoch möchte ich Argumente systematischer Natur hinzufügen.

56. Erstens kann den Erzeugerorganisationen folgerichtig nicht zunächst gemäß der EMFF-Verordnung aufgegeben werden, ihre Pläne unverzüglich durchzuführen, um ihnen dann jegliche Finanzierung auf der Grundlage einer allgemeinen Vorschrift der GSR-Verordnung, nämlich Art. 65 Abs. 6 dieser Verordnung, zu verweigern, die „eine Unterstützung aus den ESI-Fonds [ausschließt, wenn die Vorhaben] physisch abgeschlossen oder vollständig durchgeführt wurden“, bevor der Antrag auf Finanzmittel übermittelt wurde, im vorliegenden Fall für ein Jahr.

57. Zweitens können auch andere Argumente vorgebracht werden, die sich aus der Planung der aus dem EMFF unterstützten GFP im Rahmen einer geteilten Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten ergeben [29].

58. Zum einen sind die Ausarbeitung und Durchführung der Produktions- und Vermarktungspläne Teil einer Gesamtprogrammplanung für den Zeitraum 2014-2020, nämlich des operationellen Programms, für das der Mitgliedstaat nach dessen Genehmigung durch die Kommission verantwortlich ist [30].

59. Diese Ausgestaltung der Durchführung der GFP rechtfertigt, dass die Ausgaben erst für eine Unterstützung in Betracht kommen, nachdem die Mitgliedstaaten den jährlichen Tätigkeitsbericht der Erzeugerorganisationen gebilligt haben [31].

28 Vgl. Nr. 41 der vorliegenden Schlussanträge.

29 Vgl. 63. Erwägungsgrund der GFP-Verordnung sowie zwölfter Erwägungsgrund, Art. 7 und Titel V der EMFF-Verordnung.

30 Vgl. 24. Erwägungsgrund sowie Art. 6 Abs. 5 und Art. 17 Abs. 1 der EMFF-Verordnung. Die Kriterien für die Auswahl der zu finanzierenden sonstigen Maßnahmen werden gemäß Art. 113 Buchst. a dieser Verordnung unter der Kontrolle der Kommission festgelegt.

31 Vgl. Art. 66 Abs. 2 der EMFF-Verordnung.

60. Daraus ergibt sich meines Erachtens eindeutig, dass die Erzeugerorganisationen nur dann eine finanzielle Unterstützung beanspruchen können, wenn der Plan nicht bloß *tatsächlich*, sondern im Hinblick auf die im Rahmen der GFP verfolgten Ziele auch *zufriedenstellend* durchgeführt wurde.

61. Konkret kann daher eine im Jahr 2014 von einer Erzeugerorganisation getätigte Ausgabe einen Antrag auf Gewährung einer finanziellen Unterstützung erst im Jahr 2015, nach Billigung des Jahresberichts dieser Organisation, rechtfertigen.

62. Folgte man der von der niederländischen Regierung vertretenen Auslegung, führte dies zu einem inkohärenten Ergebnis, weil nämlich jede Finanzierung während des in Rede stehenden Zeitraums unwirksam würde.

63. Zum anderen hat die Frist von mindestens einem Jahr, die zwischen dem Zeitpunkt der Tätigung der Ausgaben und dem Zeitpunkt der Prüfung, ob sie gerechtfertigt sind, läuft, den Unionsgesetzgeber zu der Regelung veranlasst, dass ein Mitgliedstaat einen Vorschuss von 50 % der finanziellen Unterstützung gewähren kann [32]. In diesem Fall kann man auch *a contrario* die Frage stellen, welche Auswirkungen es auf diesen Vorschuss hätte, wenn der Abschluss der Durchführung des Plans für ein Jahr jeglichen Anspruch auf eine Finanzierung zum Erlöschen bringen müsste.

64. Aus alledem leite ich ab, dass es aufgrund der speziellen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen aus dem EMFF für mehrjährige Pläne ausgeschlossen ist, die allgemeinen Regeln für die Finanzierung aus anderen europäischen Fonds anzuwenden, auf die sich die niederländische Regierung beruft.

65. Unter diesen Umständen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die dritte Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 65 Abs. 6 der GSR-Verordnung dahin auszulegen ist, dass er der Gewährung einer finanziellen Unterstützung für die ab 1. Januar 2014 für die Ausarbeitung und Durchführung eines Produktions- und Vermarktungsplans getätigten Ausgaben auf der Grundlage von Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung nicht entgegensteht, wenn der Zuschussantrag nach der Ausarbeitung und Durchführung des Produktions- und Vermarktungsplans gestellt wurde.

66. Im Übrigen scheint mir angesichts des zweiten Arguments des Ministers zur Stützung seiner Entscheidung, den Zuschussantrag abzuweisen [33], eine ergänzende Klarstellung des Gerichtshofs angebracht zu sein, um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben.

67. Es stellt sich nämlich die Frage, ob sich der Zuschussantrag auf eine Ausgabe beziehen kann, die getätigt wurde, bevor das von einem Mitgliedstaat ausgearbeitete operationelle Programm von der Kommission genehmigt wurde [34]. Dies trifft im vorliegenden Fall zu, da von PO Texel Finanzierung für das Jahr 2014 begehrt wird, während das von den niederländischen Behörden im Oktober 2014 vorgelegte operationelle Programm von der Kommission am 25. Februar 2015 genehmigt wurde.

68. Die gemeinsame Betrachtung von Art. 65 Abs. 2 der GSR-Verordnung, der nicht auf den Zeitpunkt der *Genehmigung* des operationellen Programms Bezug nimmt, und Art. 130 der EMFF-Verordnung, der den Geltungszeitpunkt dieser Verordnung mit 1. Januar 2014 festlegt, scheint mir diese Frage zu beantworten.

69. Zudem ergibt sich mangels einer speziellen Vorschrift in der EMFF-Verordnung aus Art. 65 Abs. 2 der GSR-Verordnung auch, dass der Zeitraum, ab dem die Ausgaben aus dem EMFF unterstützt werden können, am 1. Januar 2014 beginnt.

32 Vgl. Art. 66 Abs. 4 der EMFF-Verordnung.

33 Vgl. Nr. 24 der vorliegenden Schlussanträge und erste Vorlagefrage Buchst. a *in fine*.

34 Zur Verpflichtung, ein solches Programm auszuarbeiten, vgl. Nr. 58 der vorliegenden Schlussanträge.

70. Folglich sind die ersten nationalen Vorschriften vom 25. August 2016, die die Möglichkeit eröffnet haben, eine finanzielle Unterstützung ausschließlich für die *Ausarbeitung* eines Vermarktungsplans zu beantragen, und dies erst ab 29. August 2016, meiner Ansicht nach weder mit Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung noch mit Art. 65 Abs. 2 der GSR-Verordnung vereinbar.

71. Angesichts der Besonderheiten der Aufgaben, die den für deren Finanzierung aus dem EMFF-Fonds berücksichtigten Erzeugerorganisationen übertragen wurden, möchte ich zum Abschluss meiner Prüfung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden nationalen Regelung mit dem Unionsrecht ganz allgemein herausstreichen, in welchem Geist dieses meines Erachtens anzuwenden ist.

72. Wie ich bereits ausgeführt habe [35], ist nämlich zu berücksichtigen, dass die einschlägigen Vorschriften in der vorliegenden Rechtssache das Ergebnis einer bei Weitem nicht perfekten Gesetzgebungstechnik sind. Insbesondere darf man nicht außer Acht lassen, dass der Unionsgesetzgeber die EMFF-Verordnung verspätet erlassen hat. Im Übrigen haben die Mitgliedstaaten ihrerseits die Vorschriften des Unionsrechts aufgrund des Erlasses der in Rede stehenden europäischen Rechtsvorschriften wenige Tage vor deren Inkrafttreten auch mit einer gewissen Verspätung umgesetzt [36]. Zudem wurden durch den europäischen Rechtsrahmen, der die GFP umsetzte, nicht nur sehr strikte Fristen auferlegt, sondern war dieser auch nicht immer sehr klar.

73. Daher bin ich der Ansicht, dass sowohl die nationalen als auch die europäischen Behörden vor diesem Hintergrund einen Ansatz wählen sollten, der hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der in Rede stehenden Vorschriften nicht übermäßig streng ist. Es erscheint mir nämlich gerechtfertigt, sie wohlwollend und vernünftig anzuwenden, was mit dem vom Unionsgesetzgeber verfolgten Ziel vollkommen im Einklang stünde, nämlich den Erzeugerorganisationen einen Anreiz zu bieten, im Rahmen der ab 1. Januar 2014 durchgeführten GFP Initiativen zu ergreifen anstatt sie abzuschrecken.

C. Zur zweiten Vorlagefrage

74. Die Prüfung der zweiten Vorlagefrage setzt voraus, dass der Gerichtshof, wie ich aus den oben genannten Gründen vorschlage, feststellt, dass die nationale Rechtsnorm, die einen Anspruch der Erzeugerorganisationen auf eine finanzielle Unterstützung aus dem EMFF für ab dem Jahr 2014 getätigte Ausgaben ausschließt, zu verwerfen ist. Ist dies der Fall, ist die zweite Vorlagefrage zu beantworten, mit der geklärt werden soll, ob Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung die Rechtsgrundlage für die Gewährung einer finanziellen Unterstützung für diese Ausgaben auf nationaler Ebene sein kann.

75. Vorab sind Sinn und Tragweite dieser Vorlagefrage zu klären.

76. Zum einen stelle ich fest, dass das vorlegende Gericht in seinem Vorabentscheidungsersuchen den Ausdruck „rechtsgrondslag“ verwendet. Es hat auch ausdrücklich auf Art. 4:23 Abs. 1 des Allgemeinen Verwaltungsrechtsgesetzes Bezug genommen [37]. Daher könnte man davon ausgehen, dass es vom Gerichtshof wissen möchte, ob Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung eine *hinreichende Rechtsgrundlage* sein kann, um der Verwaltung aufzugeben, einen Zuschuss zu zahlen, obwohl im nationalen Recht keine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden und gemäß Art. 4:23 Abs. 1 des Allgemeinen Verwaltungsrechtsgesetzes erforderlich ist.

35 Vgl. Nr. 31 der vorliegenden Schlussanträge.

36 Von den vier im vorliegenden Fall anwendbaren Verordnungen, von denen zwei mit 11. Dezember 2013 und die beiden anderen mit 17. Dezember 2013 datiert sind, wurde die GSR-Verordnung am 20. Dezember 2013 veröffentlicht, während die drei weiteren, nämlich die GFP- und die GMO-Verordnung sowie die Durchführungsverordnung Nr. 1418/2013, am 28. Dezember 2013 veröffentlicht wurden.

37 Vgl. Nr. 10 der vorliegenden Schlussanträge.

77. Zum anderen kann das Auslegungsersuchen des nationalen Gerichts auch unter einem weiteren Blickwinkel so verstanden werden, dass es dabei um die unmittelbare Wirkung von Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht.

78. Im ersten in Betracht gezogenen Sinn ist die Antwort auf die Frage des vorlegenden Gerichts, zumindest im Hinblick auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, nicht besonders schwierig [38]. Nach Art. 288 Abs. 2 AEUV ist die Verordnung „in allen ihren Teilen verbindlich und gilt *unmittelbar* in jedem Mitgliedstaat“ [39]. Zudem ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Pflicht, die Vorschriften des Unionsrechts auch von Amts wegen anzuwenden, vorausgesetzt, dass sie die Voraussetzungen erfüllen, um unmittelbare Wirkung zu entfalten [40], trotz Vorliegens gegenteiliger nationaler Vorschriften nicht nur für die nationalen Gerichte, sondern auch für alle Institutionen des Staates, einschließlich der Verwaltungsbehörden, gilt [41].

79. Was die unmittelbare Wirkung von Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung anbelangt, die unter einem weiteren Blickwinkel Gegenstand der zweiten Vorlagefrage sein könnte, lässt sich kaum bestreiten, dass diese bezweckt, den Erzeugerorganisationen einen Anspruch auf finanzielle Unterstützung zu verleihen. Insoweit meine ich, dass die in Art. 66 Abs. 1 dieser Verordnung enthaltene Festlegung eines solchen Anspruchs, der von diesen Organisationen ausgeübt werden kann, nicht nur bestimmt und genau, sondern auch insofern unbedingt ist, als die Gewährung der Finanzierung nicht dem Ermessen der nationalen oder europäischen Behörden unterliegt. Daher erfüllt dieser Artikel gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs [42] die Voraussetzungen für eine unmittelbare Wirkung.

80. Somit teile ich die Ansicht der Kommission nicht, wonach der Antrag auf finanzielle Unterstützung auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 4 der GSR-Verordnung allein deshalb abgewiesen werden könne, weil eine nationale Vorschrift fehle, die die Ausübung dieses Anspruchs regele oder eine Grundlage für die Ausgaben sei. Es ist nämlich ausgeschlossen, dass die Anerkennung eines dem Einzelnen durch das Unionsrecht verliehenen Anspruchs durch die Frist behindert werden kann, in der ein Mitgliedstaat ein Verfahren einführt, um diesen Anspruch wirksam werden zu lassen [43].

81. Es ist daher klar, dass Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung den Erzeugerorganisationen die Gewährung eines Zuschusses zur Unterstützung der Ausarbeitung und Durchführung der in Rede stehenden Produktions- und Vermarktungspläne garantiert. In diesem Sinne ist diese Vorschrift für die niederländischen Behörden eine hinreichende Rechtsgrundlage, um einen solchen Zuschuss zu gewähren, oder auch eine Vorschrift, auf die sich die Erzeugerorganisationen vor den Verwaltungsbehörden und den nationalen Gerichten unmittelbar berufen können.

82. Dieses Zwischenergebnis wirft jedoch die folgende wichtige Frage auf: Wenn man es als erwiesen erachtet, dass Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung die Rechtsgrundlage für einen Anspruch auf finanzielle Unterstützungsmaßnahmen darstellt, auf den sich die Erzeugerorganisationen vor den niederländischen Behörden berufen können, muss noch das konkrete Ergebnis der Ausübung dieses

38 Dazu, wie komplex die Antwort auf nationaler Ebene sein kann, vgl. z. B. Verhoeven, M., *The Costanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law*, Intersentia, Utrecht, 2011, insbesondere S. 123 bis 164 und S. 217 bis 247.

39 Hervorhebung nur hier.

40 Für eine aktuelle Erörterung der Grundsätze der unmittelbaren Anwendbarkeit von Verordnungen vgl. Urteil vom 30. März 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, Rn. 17 bis 19 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

41 Zur Festlegung dieses Grundsatzes vgl. Urteile vom 22. Juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, Rn. 30 und 31), und vom 9. September 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, Rn. 49). Zur Anwendung von Verordnungen vgl. Urteile vom 14. Juni 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, Rn. 75), und vom 5. März 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 90 und 91).

42 Zu einer ausführlichen Erörterung dieser Rechtsprechung vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, Nrn. 33 bis 55).

43 Vgl. Urteile vom 17. Mai 1972, Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, Rn. 19 Abs. 1, Rn. 20 und Rn. 21 Abs. 2), und vom 8. Februar 1973, Kommission/Italien (30/72, EU:C:1973:16, Rn. 6 Abs. 3 und Rn. 7 Abs. 1).

Anspruchs in der betreffenden Situation geklärt werden. Anders bzw. prosaisch ausgedrückt, stellt sich die Frage, was die Erzeugerorganisationen genau verlangen können. Bzw. noch klarer ausgedrückt: Welchen Betrag oder welchen Prozentsatz der Kosten muss die ihnen zustehende Finanzierung ausmachen?

83. Um diese Frage zu beantworten, ist zu beurteilen, inwieweit es Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung erlaubt, abgesehen von der bereits getroffenen Feststellung, dass die Erzeugerorganisationen einen Anspruch auf einen Zuschuss haben, den Betrag des zu gewährenden Zuschusses zu bestimmen.

84. Art. 66 Abs. 1 dieser Verordnung allein erlaubt es nicht, über den Betrag des zuzusprechenden Zuschusses zu entscheiden. Aus seinem Wortlaut geht nämlich hervor, dass er sich darauf beschränkt, ganz allgemein einen Finanzierungsgrundsatz aufzustellen. Daher muss Art. 66 Abs. 1 dieser Verordnung in Verbindung mit anderen Vorschriften dieser Verordnung gelesen werden.

85. Zum einen sieht Art. 66 Abs. 2 der EMFF-Verordnung vor, dass die Förderfähigkeit der Ausgaben von der Genehmigung des jährlichen Tätigkeitsberichts der Erzeugerorganisation durch die für die Prüfung des Zuschussantrags zuständige nationale Behörde abhängig ist. Zum anderen werden in Art. 66 Abs. 3 dieser Verordnung bestimmte konkrete Modalitäten genannt. Wenngleich diese Vorschrift einen Höchstbetrag für den zugesprochenen Zuschuss festlegt, ist keine Mindestgrundlage vorgesehen.

86. Aus einer Zusammenschau dieser Vorschriften kann sich daher nur ergeben, dass den Verwaltungsbehörden auf diesem Gebiet ein Gestaltungsspielraum einzuräumen ist. Dieser Spielraum ist jedoch nicht unbegrenzt. Wie ich bereits zuvor in den vorliegenden Schlussanträgen ausgeführt habe, enthält Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung eine Mindestgarantie bzw. einen „harten Kern“, der in jedem Fall von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist[44]: es ist nicht möglich, dass die Erzeugerorganisationen keine Unterstützung für die Ausarbeitung und Durchführung der Produktions- und Vermarktungspläne erhalten.

87. Daher muss diese den Erzeugerorganisationen geschuldete finanzielle Unterstützung zum einen in Bezug auf die Natur und die Bedeutung der Verpflichtungen, die den Erzeugerorganisationen im Rahmen der GFP auferlegt werden, *verhältnismäßig* sein. Anders gesagt, kann der Betrag der Beihilfe nicht so gering sein, dass die Anreizwirkung verloren ginge, die diese Beihilfe auf die Tätigkeiten dieser Organisationen haben soll. Zum anderen kann die Beihilfe aus Gründen der Kohärenz und Gleichbehandlung, und um Verwerfungen auf den betreffenden Märkten zu verhindern, nicht *außer Verhältnis* zu dem Beihilfebetrag stehen, der anschließend von den Behörden für den Rest des Zeitraums 2014-2020 bestimmt wurde.

88. Ich bin jedoch der Meinung, dass es nicht Sache des Gerichtshofs ist, in der vorliegenden Rechtssache weiter zu gehen und den nationalen Behörden den Gestaltungsspielraum zu nehmen, der ihnen durch die EMFF-Verordnung in den von ihr vorgesehenen Grenzen eingeräumt wird.

89. Die Anwendung der durch die EMFF-Verordnung aufgestellten Grundsätze durch die nationalen Behörden entzieht sich jedoch nicht jeglicher Kontrolle. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Tatsache, dass die Vorschriften des Unionsrechts den Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum einräumen, nicht ausschließt, dass in Bezug auf diese Vorschriften überprüft werden kann, ob diese Staaten ihren Spielraum überschritten haben[45].

44 Zur Tragweite der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien vgl. beispielsweise Urteile vom 14. Juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, Rn. 17), vom 1. Juli 2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, Rn. 51), und vom 24. Januar 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 35).

45 Vgl. Urteil vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u. a. (C-72/95, EU:C:1996:404, Rn. 59). Vgl. auch Urteil vom 26. Mai 2011, Stichting Natuur en Milieu u. a. (C-165/09 bis C-167/09, EU:C:2011:348, Rn. 103).

90. Zudem ist auch klar, dass eine Verletzung der durch diese Verordnung vorgesehenen Regeln zu einer Klage aus außervertraglicher Haftung gegen den betreffenden Mitgliedstaat führen könnte, wenn die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind [46].

91. Nach alledem kann auf die zweite Vorlagefrage geantwortet werden, dass Art. 66 Abs. 1 der EMFF-Verordnung den Erzeugerorganisationen einen Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung aus dem EMFF für die Ausgaben, die für die Erstellung eines Produktions- und Vermarktungsplans ab 1. Januar 2014 getätigt wurden, einräumt. Es ist daher Sache des betreffenden Mitgliedstaats, zu prüfen, ob die in Art. 66 Abs. 2 dieser Verordnung vorgesehene Bedingung für die Gewährung des beantragten Zuschusses erfüllt ist, und den Betrag der Kofinanzierung im Rahmen des Gestaltungsspielraums festzulegen, den dieser Staat gemäß Art. 66 Abs. 3 dieser Verordnung besitzt.

V. Ergebnis

92. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des College van Beroep voor het bedrijfsleven (Berufungsgericht für Wirtschaftssachen, Niederlande) wie folgt zu beantworten:

1. Art. 66 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates ist dahin auszulegen, dass er dem entgegensteht, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende keine Finanzierung der Erstellung und Durchführung der in Art. 28 der Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1184/2006 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates vorgesehenen Produktions- und Vermarktungspläne aus dem EMFF ab 1. Januar 2014 vorsieht.

2. Art. 66 Abs. 1 der Verordnung Nr. 508/2014 räumt den Erzeugerorganisationen im Bereich der Fischerei und der Aquakultur einen Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung aus dem EMFF für die Ausgaben, die für die Erstellung eines Produktions- und Vermarktungsplans ab 1. Januar 2014 getätigt wurden, ein. Es ist Sache des betreffenden Mitgliedstaats, zu prüfen, ob die in Art. 66 Abs. 2 dieser Verordnung vorgesehene Bedingung für die Gewährung des beantragten Zuschusses erfüllt ist, und den Betrag der Kofinanzierung im Rahmen des Gestaltungsspielraums festzulegen, den dieser Staat gemäß Art. 66 Abs. 3 dieser Verordnung besitzt.

3. Art. 65 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates ist dahin auszulegen, dass er der Gewährung einer finanziellen Unterstützung für die ab 1. Januar 2014 für die Ausarbeitung und Durchführung eines Produktions- und Vermarktungsplans getätigten

46 Vgl. Urteile vom 19. November 1991, Francovich u. a. (C-6/90 und C-9/90, EU:C:1991:428), und vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79).

Ausgaben auf der Grundlage von Art. 66 Abs. 1 der Verordnung Nr. 508/2014 nicht entgegensteht, wenn der Zuschussantrag nach der Ausarbeitung und Durchführung des Produktions- und Vermarktungsplans gestellt wurde.