



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

19 декември 2019 година *

„Преюдициално запитване — Обща политика в областта на рибарството — Регламенти (ЕС) № 1303/2013, № 1379/2013 и № 508/2014 — Организации на производители на продукти от риболов и от аквакултури — Планове за производство и предлагане на пазара — Финансово подпомагане за изготвянето и изпълнението на тези планове — Условия за допустимост на разходите — Свобода на преценка на държавите членки — Липса на възможност в националното право за подаване на заявление за подпомагане“

По дело C-386/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия) с акт от 5 юни 2018 г., постъпил в Съда на 11 юни 2018 г., в рамките на производство по дело

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA

срещу

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, P. G. Xuereb (докладчик) и T. von Danwitz, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 април 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за нидерландското правителство, от M. K. Bulterman и M. L. Noort, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от H. van Vliet, F. Ronkes Agerbeek, K. Walkerová и F. Moro, в качеството на представители,

* Език на производството: нидерландски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 юни 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 28 от Регламент (ЕС) № 1379/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно общата организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури, за изменение на регламенти (ЕО) № 1184/2006 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 104/2000 на Съвета (ОВ L 354, 2013 г., стр. 1, наричан по-нататък „Регламентът за ООП“), на член 65, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 320, наричан по-нататък „Регламентът за ОСР“) и на член 66, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, 2014 г., стр. 1, наричан по-нататък „Регламентът за ЕФМДР“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (наричано по-нататък „PO Texel“) и minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (министър на земеделието, околната среда и качеството на храните, Нидерландия) относно решение на последния, с което отхвърля заявлението на PO Texel за безвъзмездно финансиране от Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламентът за ООП

- 3 Съображения 7 и 14 от Регламентът за ООП гласят:

„(7) Организациите на производителите на продукти на риболов и организациите на производителите на продукти от аквакултури („организациите на производителите“) са решаващ фактор за постигането на целите на [общата политика в областта на рибарството (наричана по-нататък „ОП[О]Р“)] и на [общата организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури (наричана по-нататък „ООП“)]. Ето защо е необходимо да бъдат разширени техните отговорности и да се осигури необходимата финансова подкрепа, за да им се даде възможност да играят по-значима роля в ежедневното управление на рибарството, като се зачитат рамките, определени от целите на ОП[О]Р. [...]

[...]

(14) За да могат да насочват своите членове към устойчиви дейности, свързани с рибарството и аквакултурите, организациите на производителите следва да изготвят и представят на компетентните органи на държавите членки план за производство и предлагане на пазара, съдържащ мерките за изпълнение, необходими на тези организации на производителите за постигането на техните цели“.

4 Съгласно член 6, параграф 1 от този регламент:

„Организациите на производителите [...] могат да бъдат създадени по инициатива на производители на продукти от риболов или на продукти от аквакултури в една или повече държави членки [...]“.

5 Член 28 от посочения регламент, озаглавен „План за производство и предлагане на пазара“, предвижда:

„1. Всяка организация на производителите представя на своите компетентни национални органи за одобрение план за производство и предлагане на пазара най-малко за основните видове, предлагани от нея на пазара. [...]

[...]

3. Компетентните национални органи одобряват плана за производство и предлагане на пазара. След одобрението на плана организацията на производителите пристъпва към незабавното му изпълнение.

[...]

5. Организацията на производителите изготвя годишен доклад на своите дейности съгласно плана за производство и предлагане на пазара и го представя на компетентните национални органи за одобрение.

6. Организациите на производителите могат да получат финансово подпомагане за изготвянето и изпълнението на планове за производство и предлагане на пазара в съответствие с бъдещ правен акт на Съюза за определяне на условията за финансовото подпомагане за политиката в областта на морското дело и рибарството за периода 2014—2020 г.

[...]“.

Регламентът за ОПОР

6 Член 35 от Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета (ОВ L 354, 2013 г., стр. 22, наричан по-нататък „Регламентът за ОПОР“) гласи:

„1. Създава се [ООП] [...]

[...]

3. [ООП] включва по-специално:

[...]

б) плановете за производство и предлагане на пазара на организациите на производителите [...];
[...].“

Регламентът за ОСР

7 Член 2, точка 14 от Регламента за ОСР определя понятието „приключила операция“ като „операция, която е физически завършена или изцяло изпълнена и по отношение на която всички свързани с нея плащания са направени от бенефициерите, а съответстващият им публичен принос е платен на бенефициерите“.

8 Съгласни член 4, параграф 4 от този регламент:

„Държавите членки, на съответното териториално ниво в съответствие със своята институционална, правна и финансова рамка, и определените от тях за целта органи отговарят за подготвянето и реализирането на програмите и за изпълнението на своите задачи [...] при спазване на настоящия регламент и правилата за отделните [европейски структурни и инвестиционни] фондове (наричани по-нататък „ЕСИ фондове“)“.

9 Под заглавието „Допустимост“ член 65, параграфи 1, 2 и 6 от посочения регламент гласи:

„1. Допустимостта на разходите се определя въз основа на националните правила, освен в случаите, в които са определени специални правила във или въз основа на настоящия регламент или в правилата за отделните фондове.

2. Разходите са допустими за финансиране от [ЕСИ фондове], ако те са направени от бенефициер и платени между датата на изпращане на програмата до Комисията или от 1 януари 2014 г. — в зависимост от това коя дата е по-ранна — и 31 декември 2023 г. [...]

[...]

6. Не се избират за финансиране от европейските структурни и инвестиционни фондове операции, които са били физически завършени или изцяло осъществени преди подаването на заявление за финансиране по програмата от страна на бенефициера до управляващия орган, независимо дали всички свързани плащания са направени от бенефициера или не“.

Регламентът за ЕФМДР

10 Член 6 от Регламента за ЕФМДР, озаглавен „Приоритети на Съюза“, предвижда в точка 5:

„ЕФМДР допринася за изпълнението на стратегията „Европа 2020“, както и за изпълнението на ОПОР. Фондът цели осъществяването на следните приоритети на Съюза за устойчивото развитие на рибарството и аквакултурите и свързаните с тях дейности, които отразяват съответните тематични цели, посочени в Регламента [за ОСР]:

[...]

5. Насърчаване на предлагането на пазара и преработването чрез стремеж към постигане на следните специфични цели:

- а) подобряване на пазарната организация за продуктите от риболов и аквакултури;
- б) насърчаване на инвестициите в секторите на преработването и предлагането на пазара.

[...].“

- 11 Член 66 от Регламента за ЕФМДР, озаглавен „Планове за производство и предлагане на пазара“, гласи:

„1. ЕФМДР подпомага изготвянето и изпълнението на плановете за производство и предлагане на пазара, посочени в член 28 от Регламента [за ООП].

2. Разходите, свързани с плановете за производство и предлагане на пазара, са допустими за подпомагане от ЕФМДР само след като компетентните органи във всяка държава членка одобряват годишния доклад по член 28, параграф 5 от Регламента [за ООП].

3. Годишното подпомагане, предоставяно на дадена организация на производители съгласно настоящия член, не може да надвишава 3 % от средната годишна стойност на продукцията, пусната на пазара от тази организация на производители през предходните три календарни години. [...]

4. Съответната държава членка може да предостави авансово 50 % от финансовото подпомагане след одобрение на плана за производство и предлагане на пазара в съответствие с член 28, параграф 3 от Регламента [за ООП].

5. Подпомагането, посочено в параграф 1, се предоставя само на организации на производители и асоциации на организации на производители“.

- 12 Член 68 от Регламента за ЕФМДР, озаглавен „Мерки за предлагане на пазара“, предвижда в параграф 1:

„ЕФМДР може да подпомага мерки за предлагане на пазара на продуктите от риболов и аквакултури [...]“.

Регламент за изпълнение (ЕС) № 1418/2013

- 13 Член 2, параграф 1 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 1418/2013 на Комисията от 17 декември 2013 година относно плановете за производство и предлагане на пазара по силата на Регламент № 1379/2013 (ОВ L 353, 2013 г., стр. 40) гласи:

„Организациите на производителите подават първите си планове до своите национални компетентни органи до края на февруари 2014 г. [...]“.

Насоки № 2014/2

- 14 В точка 3.3 от Насоки № 2014/2 на Комисията от 13 юни 2014 година относно включването на размера на пазара в оперативните програми на ЕФМДР се посочва по-специално:

„Съдържанието, одобряването и решението относно равнището на финансиране на [планове за производство и предлагане на пазара] са от компетентността на държавите членки: държавите членки трябва да одобряват [плановете за производство и предлагане на пазара] и да определят размера на финансирането за всеки от тях. [...]“.

Нидерландското право

Общ административен закон

- 15 Съгласно член 4:23, параграф 1 от Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (Закон за определяне на общите правила на административното право (Общ административен закон) от 4 юни 1992 г. (Stb. 1992, № 315) административен орган предоставя безвъзмездни средства само въз основа на законова разпоредба, уточняваща дейностите, за които могат да се предоставят такива средства.

Наредба за европейските безвъзмездни средства в областта на икономиката

- 16 На 1 юли 2015 г. в Нидерландия влиза в сила 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) (Наредба № WJZ/15083650 на държавния секретар по икономическите въпроси за определяне на инструментите за безвъзмездно подпомагане в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове в областта на икономиката (Наредба за европейските безвъзмездни средства в областта на икономиката) от 28 юни 2015 г. (Stcrt. 2015, №18094).
- 17 Съгласно член 2.2 от тази наредба министърът на земеделието, околната среда и качеството на храните може да вземе при поискване решение за предоставяне на безвъзмездни средства за посочените в Регламента за ЕФМДР дейности.
- 18 Съгласно член 2.3, параграф 1 от посочената наредба министърът може да вземе решение за отпускане на безвъзмездни средства само ако е предвидена възможност за подаване на заявление за безвъзмездно финансиране, като същевременно определя праг за отпускане на безвъзмездни средства и срок за подаване на заявлението.

Наредба относно модула за подпомагане на плановете за производство и предлагане на пазара

- 19 С 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 (Наредба № WJZ/16105576 на държавния секретар по икономическите въпроси за изменение на Наредбата за европейските безвъзмездни средства в областта на икономиката и на Наредбата за отпускане на европейски безвъзмездни средства в областта на икономиката за 2016 г. във връзка с модула за подпомагане на плановете за производство и предлагане на пазара и за други изменения в рамките на Европейския фонд за морско дело и рибарство) от 25 август 2016 г. (Stcrt. 2016, №43926, наричана по-нататък „Наредбата относно модула за подпомагане на плановете за производство и предлагане на пазара“), Кралство Нидерландия предвижда модул за подпомагане на плановете за производство и предлагане на пазара за периода от 29 август до 16 септември 2016 г.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 20 РО Texel е организация на производители по смисъла на член 6, параграф 1 от Регламента за ООП, чийто предмет на дейност е приемането на мерки за насърчаване на рационалните рибарски практики и за подобряване на условията за продажба на продукти от риболов.

- 21 На 29 април 2014 г. на основание на член 28, параграф 1 от Регламента за ООП тази организация представя своя план за производство и предлагане на пазара за 2014 г. за одобрение от министъра на земеделието, околната среда и качеството на храните.
- 22 С решение от 9 юли 2014 г. на основание член 28, параграф 3 от Регламента за ООП министърът одобрява посочения план, който РО Texel изпълнява незабавно на основание на същата тази разпоредба.
- 23 През октомври 2014 г. Кралство Нидерландия представя на Комисията оперативна програма за периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г.
- 24 След като на 25 февруари 2015 г. Комисията одобрява представената от Кралство Нидерландия оперативна програма, на 19 май 2015 г. РО Texel подава до министъра на земеделието, околната среда и качеството на храните заявление за безвъзмездно финансиране въз основа на своя план за производство и предлагане на пазара за 2014 г., за да бъде допусната до подпомагане от ЕФМДР за направените от нея разходи както за изготвянето и изпълнението на този план, така и за приетите от нея мерки за предлагане на пазара.
- 25 С решение от 10 юли 2015 г. министърът отхвърля заявлението на РО Texel. От една страна, той приема, че към датата на подаване на заявлението за безвъзмездно финансиране на РО Texel Кралство Нидерландия все още не е предвидило възможността за подаване на такова заявление нито за изготвянето и изпълнението на планове за производство и предлагане на пазара съгласно член 66 от Регламента за ЕФМДР, нито за мерките за предлагане на пазара на продукти от риболов и аквакултури, предприети от организациите на производители в съответствие с член 68 от този регламент. От друга страна, той приема, че РО Texel е подала заявлението за безвъзмездно финансиране едва след като е изготвила плана за производство и предлагане на пазара за 2014 г. и след като го е изпълнила след одобрение от министъра.
- 26 С решение от 13 ноември 2015 г. министърът на земеделието, околната среда и качеството на храните отхвърля като неоснователна административната жалба на РО Texel срещу това решение.
- 27 В подкрепа на жалбата, която подава срещу това решение пред College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия), РО Texel твърди по-специално че отговаря на изискванията за подпомагане от ЕФМДР по член 66 от Регламента за ЕФМДР за направените от нея разходи за изготвянето и изпълнението на плана за производство и предлагане на пазара за 2014 г. В това отношение РО Texel подчертава, че по силата на член 28, параграф 1 от Регламента за ООП е била длъжна да представи план за производство и предлагане на пазара.
- 28 От своя страна министърът на земеделието, околната среда и качеството на храните по същество изтъква, че не може да уважи заявлението за безвъзмездно финансиране на РО Texel, тъй като към датата на подаването му Кралство Нидерландия не е предвидило възможността за подаване на такова заявление и при всички положения главата от Регламента за ЕФМДР, в която е включен член 66, оставя широка свобода на преценка на държавите членки.
- 29 При тези обстоятелства College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
 - „1) а) Изключва ли член 66, параграф 1 от Регламента [за ЕФМДР], доколкото в него е предвидено, че [ЕФМДР] подпомага изготвянето и изпълнението на плановете за производство и предлагане на пазара по член 28 от Регламента [за ООП], възможността държава членка да възрази на организация на производители, подала заявление за

безвъзмездно финансиране, че към момента на подаване на конкретното заявление същата държава членка не е предоставила — нито в одобрената ѝ от Европейската комисия оперативна програма, нито в националните правила за определяне на допустимите разходи — възможността такова заявление да бъде подадено за определена категория разходи (в настоящия случай за разходите за изготвяне и изпълнение на планове за производство и предлагане на пазара) или за определен период (в настоящия случай за 2014 г.)?

- б) От значение ли е за отговора на [първия въпрос, буква а)] обстоятелството, че съгласно член 28 от Регламента [за ООП] организацията на производители е длъжна да изготви план за производство и предлагане на пазара и след одобрението му от държавата членка да изпълнява този план за производство и предлагане на пазара?
- 2) Ако отговорът на [първия въпрос, буква а)] е, че съгласно член 6б, параграф 1 от Регламента [за ЕФМДР] държава членка няма право да възрази на организация на производители, подала заявление за безвъзмездно финансиране с цел изготвяне и изпълнение на планове за производство и предлагане на пазара, че към момента на подаване на заявлението тази държава членка не е предоставила възможност за подаване на такова заявление, следва ли да се приеме, че в този случай член 6б, параграф 1 от Регламента [за ЕФМДР] може да бъде пряко правно основание, на което заявителите да предявяват иск срещу тяхната държава членка и да претендират това безвъзмездно финансиране?
- 3) Ако отговорът на [втория въпрос] е, че в посочената хипотеза член 6б, параграф 1 от Регламента [за ЕФМДР] може да бъде пряко правно основание, на което заявителите да предявяват иск срещу тяхната държава членка и да претендират съответното безвъзмездно финансиране, допуска ли член 6б, параграф 6 от Регламента [за ОСР] да бъде отпуснато безвъзмездно финансиране с цел изготвянето и изпълнението на план за производство и предлагане на пазара, когато заявлението за такова финансиране е подадено след като планът за производство и предлагане на пазара е бил изготвен и изпълнен?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

- 30 Най-напред трябва да се посочи, че с влизането в сила на регламентите за ООП, ОСР и ЕФМДР се извършва последната реформа в областта на ОПОР, считано от 1 януари 2014 г.
- 31 Законодателят на Съюза изрично е подчертал необходимостта от осигуряване на организациите на производители на необходимото финансово подпомагане за постигане на желанния ефект от тази реформа, като същевременно е предоставил на тези организации конкретен инструмент за подпомагане, а именно плановете за производство и предлагане на пазара.
- 32 Изискванията за изготвяне и изпълнение на посочените планове са предвидени в член 28 от Регламента за ООП, който установява някои задължения за организациите на производители, като, първо, да представят такъв план на компетентните национални органи за одобрение, второ, да изпълнят плана незабавно след одобрението му от посочените органи, и трето, да изготвят годишен доклад за дейностите, които са извършили в изпълнение на посочения план, и да го представят на компетентните национални органи. Едва след като последните одобрят този годишен доклад, разходите, направени от организациите на производители за изготвяне и изпълнение на техните планове за производство и предлагане на пазара, стават допустими за подпомагане от ЕФМДР.

- 33 Редът и условията за финансиране на тези планове са уредени от Регламента за ЕФМДР, който е финансовият инструмент на ОПОР за програмния период от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г., и по-специално от член 66 от този регламент.
- 34 В това отношение трябва да се отбележи, че финансирането от ЕФМДР се осъществява въз основа на единни оперативни програми, които се изготвят от всяка държава членка и обхващат целия програмен период. Тези програми, които се представят на Комисията, трябва да съдържат план за финансиране и описание на следваната стратегия, за да се покаже, че разпределението на финансови ресурси за приоритетите на Съюза, посочени в член 6 от този регламент, може да допринесе надлежно за постигане на заложените в програмите цели. След като Комисията одобри посочените програми, държавите членки трябва да определят националните критерии за допустимост на разходите и да предвидят възможността за подаване на заявление за безвъзмездно финансиране от ЕФМДР. В случая Кралство Нидерландия е предвидило такава възможност едва на 25 август 2016 г. с Наредбата относно модула за подпомагане на планове за производство и предлагане на пазара.
- 35 Освен това трябва да се отбележи, че поради късното приемане на Регламента за ЕФМДР — едва на 15 май 2014 г. с обратен ефект, считано от 1 януари 2014 г. — и поради това, че следователно държавите членки са могли да представят на Комисията оперативните програми едва след тази дата, организациите на производители е трябвало да изготвят и да изпълнят своите планове за производство и предлагане на пазара за 2014 г., въпреки че възможността за получаване на финансовото подпомагане по член 66 от този регламент все още не е била предвидена формално. Всъщност съгласно член 2 от Регламент за изпълнение № 1418/2013 тези организации трябва да представят планове си за 2014 г. до края на февруари 2014 г. В случая РО Texel е представила своя план на компетентния национален министър едва на 29 април 2014 г.
- 36 В това отношение, въпреки че Регламент за изпълнение № 1418/2013 задължава организациите на производители да представят своите планове за производство и предлагане на пазара за 2014 г. до края на февруари 2014 г., нидерландските власти не са счели за необходимо да отдадат значение на забавянето на представянето на плана на РО Texel, тъй като този регламент не предвижда последици в случай на неспазване на това времево изискване. Нидерландското правителство потвърждава, че при всички положения забавянето не може да доведе до отрицателни последици за тази организация на производители, като например лишаване от правото ѝ да получи безвъзмездно финансиране от ЕФМДР.

По първия въпрос

- 37 С първия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да откаже да уважи заявление за безвъзмездно финансиране на организация на производители за направените от нея разходи за изготвяне и изпълнение на план за производство и предлагане на пазара, с мотива че към датата на подаване на заявлението тази държава все още не е предвидила във вътрешния си правен ред възможността за разглеждане на такова заявление. Тя иска да се установи дали обстоятелството, че член 28 от Регламента за ООП установява задължение за тези организации да изготвят такива планове и да ги изпълнят веднага след одобряването им от компетентните национални органи, може да повлияе на отговора, който трябва да се даде на този въпрос.
- 38 В това отношение най-напред следва да се установи дали, като е посочил в член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР, че ЕФМДР „подпомага“ изготвянето и изпълнението на планове за производство и предлагане на пазара, законодателят на Съюза е искал да установи задължение

за държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да могат организациите на производители да получат подпомагане от ЕФМДР за изготвянето и изпълнението на такива планове.

- 39 Съгласно член 66, параграф 1 от този регламент ЕФМДР „подпомага“ изготвянето и изпълнението на плановете за производство и предлагане на пазара, посочени в член 28 от Регламента за ООП.
- 40 Използването на императивната формулировка „подпомага“ е довод в подкрепа на тълкуването на член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР, според което този регламент задължава държавите членки при спазване на предвидените в този член условия да предвидят отпускането на подпомагане за изготвянето и изпълнението на посочените в член 28 от Регламента за ООП планове за производство и предлагане на пазара.
- 41 Това тълкуване се подкрепя както от генезиса на член 66, параграф 1 на Регламента за ЕФМДР, така и от контекста и целите на правната уредба, от която той е част.
- 42 Най-напред, що се отнася до генезиса на тази разпоредба, трябва да се подчертае, от една страна, че както отбелязва генералният адвокат в точка 46 от заключението си и както изтъква Комисията в писменото си становище, законодателят на Съюза съзнателно е избрал да формулира член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР императивно. Всъщност от подготвителните работи по приемането на тази разпоредба е видно, че макар в предложението за регламент за ЕФМДР (СОМ(2011) 804 окончателен) Комисията да предлага формулировката ЕФМДР „може да подпомага“, тази формулировка не е била възприета в окончателния текст на посочената разпоредба. Европейският парламент е настоял, че трябва да се използва изразът „ЕФМДР подпомага“, за да се гарантира, че организациите на производители ще получат финансово подпомагане от ЕФМДР за изготвянето и изпълнението на планове за производство и предлагане на пазара.
- 43 От друга страна, същото тълкуване е отразено както в точка 3.3 от Насоки № 2014/2, по силата на която държавите членки „трябва“ да одобрят плановете за производство и предлагане на пазара и да определят размера на финансирането за всеки от тях, така и от указанията, дадени от Комисията в рубриката „Често задавани въпроси“ на нейния уебсайт, където по същество се посочва, че националните органи „трябва да подпомагат“ изготвянето и изпълнението на планове за производство и предлагане на пазара чрез финансиране от ЕФМДР, доколкото тези планове са били одобрени от компетентния национален орган, и че това подпомагане е в рамките на ограничението, предвидено в член 66, параграф 3 от Регламента за ЕФМДР.
- 44 Безспорно е, че нито Насоките на Комисията, нито указанията, дадени от нея в рубриката „Често задавани въпроси“ на нейния уебсайт, обвързват Съда. Те обаче могат да съставляват полезен източник на идеи (вж. по аналогия решение от 17 март 2016 г., Парламент/Комисия, С-286/14, ЕУ:С:2016:183, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 45 По-нататък, що се отнася до контекста, в който се вписва член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР, следва да се приеме, от една страна, че тази разпоредба се различава от повечето други разпоредби на Регламента за ЕФМДР, като например членове 48 и 68, в които се посочва с необвързваща формулировка, че „може да се предостави“ подпомагане или че ЕФМДР „може да подпомага“ някои мерки или операции.
- 46 От друга страна, трябва да се посочи, че член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР препраща изрично към член 28 от Регламента за ООП, чийто параграф 6 цели да гарантира, че ако са изпълнени предвидените в параграфи 1, 3 и 5 от този член условия, организациите на производители трябва да могат да получат финансово подпомагане за изготвянето и изпълнението на планове за производство и предлагане на пазара.

- 47 Императивният характер на текста на член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР не може да се постави под въпрос от становището на нидерландското правителство, че формулировката, използвана от законодателя на Съюза в член 28, параграф 6 от Регламента за ООП, който предвижда, че организациите на производителите „могат да получат финансово подпомагане [...] в съответствие с бъдещ правен акт на Съюза“, означава по същество, че законодателят е искал да остави на държавите членки правото да предоставят такова подпомагане на тези организации. Всъщност използваният в тази разпоредба глагол „могат“ трябва да се разбира не в смисъл, че няма обвързващо действие, а като ориентиран към бъдещето с оглед на обстоятелството, че посочените организации трябва да получат финансово подпомагане на основание на бъдещ правен акт на Съюза, материализиран впоследствие в Регламента за ЕФМДР.
- 48 Освен това трябва да се приеме, че императивният характер на текста на член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР представлява и логична последица от връзката на тази разпоредба със задълженията, наложени на организациите на производители с член 28, параграфи 1, 3 и 5 от Регламента за ООП, както бяха припомнени в точка 32 от настоящото решение.
- 49 Накрая, императивният характер на текста на член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР се налага и от целите, преследвани с последната реформа в областта на ОПОР, както и от целта и общата структура на Регламента за ЕФМДР.
- 50 В това отношение, на първо място, трябва да се припомни, че в съображения 7 и 14 от Регламента за ООП законодателят на Съюза изрично е подчертал необходимостта от разширяване на отговорностите на организациите на производители, както и необходимостта да им се осигури необходимата финансова подкрепа, за да им се даде възможност да играят по-значима роля в ежедневното управление на рибарството, така че да могат да насочват своите членове към устойчиви дейности, свързани с рибарството и аквакултурите, в съответствие с рамката, определена от целите на ОПОР. Както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 49—51 от заключението си, целта, която се преследва с предвиденото в член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР финансово подпомагане, и по-общо със системата за финансиране, въведена с последната реформа в областта на ОПОР, трябва да се разглежда във връзка с основната роля, отредена на тези организации, доколкото те имат задължение да допринасят ефективно за изпълнението на задача от общ интерес.
- 51 На второ място, трябва да се отбележи, че съгласно член 66, параграф 5 от Регламента за ЕФМДР подпомагането, посочено в параграф 1, се предоставя само на организации на производители и асоциации на организации на производители. В това отношение, както посочва генералният адвокат в точка 50 от заключението си, системата за финансиране, въведена в рамките на ЕФМДР, се различава съществено от системите за финансиране по линия на други ЕСИ фондове.
- 52 На трето място, трябва да се посочи, че значението, което се отдава на необходимостта от отпускане на подпомагане от страна на ЕФМДР на тези организации за изготвянето и изпълнението на планове за производство и предлагане на пазара, се подкрепя от факта, че законодателят на Съюза е предвидил изрично в член 66, параграф 4 от Регламента за ЕФМДР — главно поради факта че между датата на изготвяне на тези планове и датата, на която посочените организации могат да претендират за финансиране от страна на ЕФМДР след одобряване на годишния им доклад от компетентните национални органи минава минимум една година — възможността държавите членки да им предоставят авансово 50 % от поисканото за тези планове финансово подпомагане.

- 53 От гореизложените съображения следва, че член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР трябва да се тълкува в смисъл, че установява задължение за държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да могат организациите на производители да получат финансиране от ЕФМДР както за изготвянето, така и за изпълнението на планове за производство и предлагане на пазара.
- 54 За да изпълнят това задължение, държавите членки трябва да предвидят във вътрешния си правен ред възможността организациите на производители да подават заявленията си за безвъзмездно финансиране от ЕФМДР за изготвянето и изпълнението на плановете им за производство и предлагане на пазара. Освен това съгласно член 66, параграфи 2 и 3 от Регламента за ЕФМДР във връзка с член 4, параграф 4 и член 65, параграф 1 от Регламента за ОСР те трябва да приемат мерките за прилагане на Регламента за ЕФМДР, що се отнася до допустимостта на разходите, и по-специално да определят критериите относно началната дата за допустимост на тези разходи и относно метода за изчисляване на сумата, която да се предостави на всяка от тези организации.
- 55 В това отношение от постоянната съдебна практика следва, че когато държавите членки приемат мерки за прилагане на правна уредба на Съюза, националните органи са длъжни да упражняват правото си на преценка при спазване на общите принципи на правото на Съюза, сред които са и принципите на правна сигурност и на пропорционалност (вж. в този смисъл решение от 14 септември 2006 г., *Slob*, C-496/04, EU:C:2006:570, т. 41). Националните органи са длъжни да упражняват правото си на преценка и при спазване на общото задължение за полагане на грижа, което им е възложено по силата на член 4, параграф 3 ДЕС.
- 56 В случая, както следва от точки 19 и 34 от настоящото решение, едва на 25 август 2016 г., по повод приемане на Наредбата относно модула за подпомагане на плановете за производство и предлагане на пазара, Кралство Нидерландия е предвидило във вътрешния си правен ред възможността организациите на производители да подадат заявленията си за безвъзмездно финансиране от ЕФМДР. Освен това от акта за преюдициално запитване е видно, че отхвърлянето от министъра на земеделието, околната среда и качеството на храните на заявлението, подадено от РО Texel за получаване на финансово подпомагане на основание член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР за нейния план за производство и предлагане на пазара за 2014 г., е мотивирано по същество с факта, че към датата на подаване на това заявление, а именно 19 май 2015 г., Кралство Нидерландия все още не е предвидило възможността за разглеждане на такова заявление.
- 57 Освен това трябва да се уточни, че от една страна, с оглед на предоставената от запитващата юрисдикция информация перспективата за подпомагане на организациите на производители е била предвидена, поне що се отнася до изработването на планове за производство и предлагане на пазара, в оперативната програма, представена на Комисията от тази държава членка. От друга страна, трябва да се посочи, че в отговор на поставен в хода на съдебното заседание въпрос нидерландското правителство потвърждава, че Наредбата относно модула за подпомагане на плановете за производство и предлагане на пазара няма обратно действие, така че не може да се приложи към заявленията за подпомагане от ЕФМДР, подадени от организациите на производители преди нейното приемане.
- 58 В този контекст трябва да се приеме, че бездействие на националните органи, като демонстрираното от нидерландските органи в главното производство, не се вменява в рамките на признатата на държавите членки свобода на преценка относно прилагането на съответните им оперативни програми, въпреки че съгласно член 4, параграф 4 от Регламента за ОСР прилагането на тези програми трябва да се извърши съгласно тяхната институционална, правна и финансова рамка.

59 С оглед на гореизложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да откаже да уважи заявление за безвъзмездно финансиране на организация на производители за направените от нея разходи за изготвяне и изпълнение на план за производство и предлагане на пазара, с мотива че към датата на подаване на заявлението тази държава все още не е предвидила във вътрешния си правен ред възможността за разглеждане на такова заявление.

По втория въпрос

60 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР трябва да се тълкува в смисъл, че поражда пряко за организациите на производители, като тази в главното производство, право на финансово подпомагане от ЕФМДР за направените от тях разходи за изготвянето и изпълнението на план за производство и предлагане на пазара.

61 В това отношение от практиката на Съда следва, че разпоредба от регламент на Съюза може да породи права в полза на правните субекти, на които те могат да се позоват пред съд, само ако, от една страна, тя е ясна, точна и безусловна, и от друга страна, не предоставя никаква свобода на преценка на органите, натоварени с прилагането ѝ (вж. в този смисъл решение от 24 октомври 1973 г., Schlüter, 9/73, EU:C:1973:110, т. 32).

62 От практиката на Съда следва също че разпоредба на правото на Съюза е безусловна, когато създава задължение, което не е съпроводено от никакво условие, и не зависи в изпълнението или действието си от приемането на никакъв акт било на институциите на Съюза, било на държавите членки (решение от 26 май 2011 г., Stichting Natuur en Milieu и др., C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 59 и цитираната съдебна практика).

63 В случая трябва да се посочи, както отбелязва генералният адвокат в точка 84 от заключението си, че от самия текст на член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР следва, че сама по себе си тази разпоредба само посочва най-общо принцип на финансиране и че следователно трябва да се вземат предвид уточненията, предвидени в други разпоредби от този регламент, и по-специално тези в член 66, параграфи 2 и 3.

64 Трябва да се отбележи обаче, че тези параграфи предвиждат някои условия, които са свързани, от една страна, с това, че разходите, направени от организациите на производители за плановете за производство и предлагане на пазара, са допустими за подпомагане от ЕФМДР само след като компетентните национални органи одобрят годишния доклад по член 28, параграф 5 от Регламента за ООП, и от друга страна, с това, че годишното подпомагане, предоставяно на дадена организация на производители, не може да надвишава 3 % от средната годишна стойност на продукцията, пусната на пазара от тази организация през предходните три календарни години. Следователно точният размер на подпомагането не е определен в член 66 от Регламента за ЕФМДР. Така предоставянето на подпомагането зависи по-специално от определянето на неговия точен размер от държавите членки.

65 От това следва, че член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР не отговаря на критерия за безусловност, произтичащ от цитираната в точка 62 от настоящото решение съдебна практика.

66 След това уточнение трябва да се добави, че ако за запитващата юрисдикция се окаже невъзможно да тълкува националните си разпоредби по начин, който да ѝ позволява да стигне до разрешение, което е в съответствие с целите, преследвани от последната реформа в областта на ОПОР, и следователно да гарантира пълната ефективност на правото на Съюза, увредената от несъответствието на националното право с правото на Съюза страна все пак може да се позове

на съдебната практика, изведена от решение от 19 ноември 1991 г., Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428), за да получи евентуално обезщетение за претърпяната вреда (вж. в този смисъл решение от 7 август 2018 г., Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, т. 56 и цитираната съдебна практика).

- 67 С оглед на гореизложените съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР трябва да се тълкува в смисъл, че не поражда пряко за организациите на производители право на финансово подпомагане от ЕФМДР за направените от тях разходи за изготвянето и изпълнението на план за производство и предлагане на пазара.

По третия въпрос

- 68 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 65, параграф 6 от Регламента за ОСР трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска отпускането на безвъзмездно финансиране от ЕФМДР за изготвянето и изпълнението на план за производство и предлагане на пазара, когато заявлението за безвъзмездно финансиране е подадено след изготвянето и изпълнението на такъв план.
- 69 Съгласно тази разпоредба не се избират за финансиране от европейските структурни и инвестиционни фондове операции, които са били физически завършени или изцяло осъществени преди подаването на заявление за финансиране по програмата от страна на бенефициера до управляващия орган, независимо дали всички свързани плащания са направени от бенефициера или не.
- 70 В това отношение трябва да се посочи, от една страна, че изготвянето и изпълнението на планове за производство и предлагане на пазара трябва да се считат за действия, които продължават през целия програмен период от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г. Съгласно член 28 от Общия регламент за ООП изготвянето на подобен план се счита не за поредица от изолирани действия, прилагани поотделно, а за едно-единствено продължаващо действие, придружено от постоянни оперативни разходи. Въпреки че съгласно член 28, параграф 5 от този регламент такъв план трябва да бъде предмет на годишен доклад, той приключва едва след края на този програмен период. Ето защо не може да се приеме, че изготвянето и изпълнението на план за производство и предлагане на пазара по време на разглеждания програмен период са били „изцяло осъществени“ по смисъла на член 65, параграф 6 от Регламента за ОСР.
- 71 От друга страна, в светлината на определението, дадено от законодателя на Съюза в член 2, точка 14 от Регламента за ОСР, една операция се счита за „приключила“ едва в момента, в който всички свързани с нея плащания са направени от бенефициерите, а съответстващият им публичен принос е платен на последните. По силата на член 28, параграфи 1 и 3 от Регламента за ООП организациите на производители са длъжни да представят плановете за производство и предлагане на пазара за одобрение на компетентните национални органи и да ги изпълнят незабавно след одобряването им от тези органи. Съгласно параграф 5 от този член тези организации трябва да изготвят годишен доклад за дейностите, които са извършили в изпълнение на съответните си планове, и да го представят на компетентните национални органи. Едва след като последните одобрят този годишен доклад, разходите, направени от организациите на производители за изготвяне и изпълнение на техните планове за производство и предлагане на пазара, стават допустими за подпомагане от ЕФМДР по силата на член 66, параграф 2 от Регламента за ЕФМДР.
- 72 Освен това тълкуване на член 65, параграф 6 от Регламента за ОСР в смисъл, че не допуска предоставянето на финансово подпомагане на основание член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР за изготвянето и изпълнението на план за производство и предлагане на пазара, когато

заявлението за безвъзмездно финансиране е подадено след изготвянето и изпълнението такъв план, би направило практически невъзможно за тези организации да получат такова подпомагане. Следователно то би лишило от полезно действие член 66, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР.

- 73 С оглед на гореизложените съображения на третия въпрос следва да се отговори, че член 65, параграф 6 от Регламент за ОСР трябва да се тълкува в смисъл, че допуска отпускането на безвъзмездно финансиране от ЕФМДР за изготвянето и изпълнението на план за производство и предлагане на пазара, когато заявлението за безвъзмездно финансиране е подадено след изготвянето и изпълнението на такъв план.

По съдебните разноски

- 74 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Член 66, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да откаже да уважи заявление за безвъзмездно финансиране на организация на производители на продукти от риболов и от аквакултури за направените от нея разходи за изготвяне и изпълнение на план за производство и предлагане на пазара, с мотива че към датата на подаване на заявлението тази държава все още не е предвидила във вътрешния си правен ред възможността за разглеждане на такова заявление.
- 2) Член 66, параграф 1 от Регламент № 508/2014 трябва да се тълкува в смисъл, че не поражда пряко за организациите на производители на продукти от риболов и от аквакултури право на финансово подпомагане от Европейския фонд за морско дело и рибарство за направените от тях разходи за изготвянето и изпълнението на план за производство и предлагане на пазара.
- 3) Член 65, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че допуска отпускането на безвъзмездно финансиране от Европейския фонд за морско дело и рибарство за изготвянето и изпълнението на план за производство и предлагане на пазара, когато заявлението за безвъзмездно финансиране е подадено след изготвянето и изпълнението на такъв план.

Подписи