



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

19. prosince 2019*

„Řízení o předběžné otázce – Společná rybářská politika – Nařízení (EU) č. 1303/2013, 1379/2013 a 508/2014 – Organizace producentů v odvětví rybolovu a akvakultury – Plány produkce a uvádění produktů na trh – Finanční podpora na přípravu a provádění těchto plánů – Podmínky pro způsobilost výdajů – Prostor členských států pro uvážení – Neexistence možnosti podat žádost o finanční podporu ve vnitrostátním právu“

Ve věci C-386/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací správní soud pro hospodářské věci, Nizozemsko) ze dne 5. června 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 11. června 2018, v řízení

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA

proti

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Arabadžev, předseda senátu, P. G. Xuereb (zpravodaj), T. von Danwitz, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. dubna 2019,

s přihlédnutím k vyjádřením předloženým:

- za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a M. L. Noort, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi H. van Vlietem a F. Ronkes Agerbeekem, jakož i K. Walkerovou a F. Moro, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. června 2019,

vydává tento

* Jednací jazyk: nizozemština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 28 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1379/2013 ze dne 11. prosince 2013 o společné organizaci trhů s produkty rybolovu a akvakultury a o změně nařízení Rady (ES) č. 1184/2006 a (ES) č. 1224/2009 a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 104/2000 (Úř. věst. 2013, L 354, s. 1, dále jen „nařízení o společné organizaci trhů“), výkladu čl. 65 odst. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 320, dále jen „nařízení o společném strategickém rámci“) a výkladu čl. 66 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011 (Úř. věst. 2014, L 149, s. 1, dále jen „nařízení o ENRF“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Coöperatieve Producentisorganisatie en Beheersgroep Texel UA (dále jen „PO Texel“) a minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministr zemědělství, přírody a kvality potravin, Nizozemsko) ve věci rozhodnutí posledně uvedeného, kterým byla zamítnuta žádost jmenované organizace o finanční podporu z Evropského námořního a rybářského fondu (dále jen „ENRF“).

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení o společné organizaci trhů

- 3 Body 7 a 14 odůvodnění nařízení o společné organizaci trhů uvádějí:

„(7) Organizace producentů v odvětví rybolovu a organizace producentů v odvětví akvakultury (dále jen ‚organizace producentů‘) jsou klíčovými subjekty, pokud jde o dosažení cílů společné rybářské politiky a společné organizace trhů [v odvětví rybolovu a akvakultury (dále jen společná organizace trhů)]. Proto je nezbytné posílit jejich odpovědnost a poskytnout jim potřebnou finanční podporu, aby mohly hrát významnější roli v každodenním řízení rybolovu, a zároveň ctít rámec vymezený cíli společné rybářské politiky. [...]

[...]

(14) Aby mohly organizace producentů nasměrovat své členy k udržitelným činnostem v odvětvích rybolovu a akvakultury, měly by vypracovat a předložit příslušným orgánům členských států plán produkce a uvádění na trh s potřebnými opatřeními ke splnění cílů těchto organizací producentů.“
- 4 Článek 6 odst. 1 tohoto nařízení zní:

„Z podnětu producentů [...] lze zřizovat v jednom či více členských státech organizace producentů v odvětví rybolovu a organizace producentů v odvětví akvakultury [...].“

5 Článek 28 uvedeného nařízení, nadepsaný „Plán produkce a uvádění na trh“, stanoví:

„1. Každá organizace producentů předloží svým příslušným vnitrostátním orgánům ke schválení plán produkce a uvádění na trh alespoň pro hlavní druhy, které uvádí na trh. [...] [...]

[...]

3. Příslušné vnitrostátní orgány schválí plán produkce a uvádění na trh. Po jeho schválení organizace producentů plán neprodleně provede.

[...]

5. Organizace producentů vypracuje výroční zprávu o svých činnostech na základě plánu produkce a uvádění na trh a předloží ji svým příslušným vnitrostátním orgánům ke schválení.

6. Organizace producentů mohou obdržet finanční podporu na přípravu a plnění plánů produkce a uvádění na trh v souladu s budoucím právním aktem Unie, jímž se stanoví podmínky finanční podpory námořní politiky a politiky rybolovu pro období 2014-2020.

[...]“

Nařízení o společné rybářské politice

6 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1380/2013 ze dne 11. prosince 2013 o společné rybářské politice, o změně nařízení Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutí Rady 2004/585/ES (Úř. věst. 2013, L 354, s. 22, dále jen „nařízení o společné rybářské politice“), v článku 35 stanoví:

„1. Zavádí se společná organizace trhů [...]

[...]

3. Společná organizace trhů zahrnuje zejména:

[...]

b) plány produkce a uvádění na trh organizací producentů [...];;

[...]“

Nařízení o společném strategickém rámci

7 Článek 2 bod 14 nařízení o společném strategickém rámci definuje pojem „dokončená operace“ jako „operac[i], která je fyzicky dokončena nebo zcela provedena a v souvislosti s níž příjemci provedli všechny příslušné platby a byl jim vyplacen odpovídající příspěvek z veřejných zdrojů“.

8 Článek 4 odst. 4 tohoto nařízení zní:

„Členské státy na odpovídající územní úrovni a v souladu se svým institucionálním, právním a finančním rámcem a subjekty určené členskými státy pro tento účel zodpovídají za přípravu a provádění programů a za plnění svých úkolů [...] v souladu s tímto nařízením a pravidly pro [evropské strukturální a investiční fondy (dále jen „Fondy ESI“)].“

9 Článek 65 odst. 1, 2 a 6 tohoto nařízení, nadepsaný „Způsobilost“, stanoví:

„1. Způsobilost výdajů se kromě případů, kdy jsou přímo v tomto nařízení nebo v pravidlech pro daný fond či na jejich základě stanovena zvláštní pravidla, určuje na základě vnitrostátních právních předpisů.

2. Výdaje jsou způsobilé pro poskytnutí příspěvku z fondů ESI, jestliže vznikly příjemci a byly uhrazeny v období ode dne předložení programu Komisi nebo od 1. ledna 2014 – podle toho, co nastane dříve – do 31. prosince 2023. [...]

[...]

6. Operace nelze vybrat pro poskytnutí podpory z fondů ESI, pokud byly fyzicky dokončeny nebo plně provedeny dříve, než příjemce předloží žádost o financování v rámci programu řídicímu orgánu, a to bez ohledu na to, zda příjemce provedl všechny související platby či nikoli.“

Nařízení o ENRF

10 Článek 6 nařízení o ENRF, nadepsaný „Priority Unie“, v odstavci 5 stanoví:

„ENRF přispívá ke strategii Evropa 2020 a k provádění společné rybářské politiky. Naplňuje níže uvedené priority Unie v oblasti udržitelného rozvoje rybolovu a akvakultury a souvisejících činností, které odrážejí příslušné tematické cíle uvedené v nařízení (EU) č. 1303/2013:

[...]

5. Podpora uvádění na trh a zpracování sledováním těchto specifických cílů:

- a) zlepšování organizace trhu s produkty rybolovu a akvakultury;
- b) podpora investic do odvětví zpracování a uvádění na trh.

[...]“

11 Článek 66 nařízení o ENRF, nadepsaný „Plány produkce a uvádění produktů na trh“, zní následovně:

„1. ENRF podporuje přípravu a provádění plánů produkce a plánů uvádění produktů na trh podle článku 28 nařízení [o společné organizaci trhů].

2. Výdaje spojené s plány produkce a plány uvádění produktů na trh jsou způsobilé pro podporu z ENRF až poté, co příslušné orgány v členském státě schválí výroční zprávu uvedenou v čl. 28 odst. 5 nařízení [o společné organizaci trhů].

3. Podpora poskytovaná na jednu organizaci producentů jednou ročně v rámci tohoto článku nepřesáhne 3 % průměrné roční hodnoty produkce uvedené jednotlivými organizacemi producentů na trh příslušnou organizací producentů během předcházejících tří kalendářních let. [...]

4. Dotčený členský stát může v souladu s čl. 28 odst. 3 nařízení [o společné organizaci trhů] poskytnout zálohu ve výši 50 % finanční podpory po schválení [plánu] produkce a plánu uvádění produktů na trh.

5. Podpora uvedená v odstavci 1 se poskytuje pouze organizacím producentů a sdružením organizací producentů.“

- 12 Článek 68 nařízení o ENRF, nadepsaný „Opatření týkající se uvádění na trh“, v odstavci 1 stanoví:

„ENRF může podporovat opatření pro uvádění produktů rybolovu a akvakultury na trh [...]

Prováděcí nařízení (EU) č. 1418/2013

- 13 Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1418/2013 ze dne 17. prosince 2013 o plánech produkce a uvádění produktů na trh podle nařízení č. 1379/2013 (Úř. věst. 2013, L 353, s. 40) v čl. 2 odst. 1 stanoví:

„Organizace producentů předkládají první plány svým příslušným vnitrostátním orgánům nejpozději do konce února 2014. [...]“

Pokyny 2014/2

- 14 Bod 3.3 pokynů Komise 2014/2 ze dne 13. června 2014 o integraci rozměru vnitřního trhu do operačních programů ENRF uvádí:

„Obsah, validace a rozhodnutí o míře financování [plánů produkce a uvádění produktů na trh] spadají do pravomoci členských států: Členské státy musí schválit [plány produkce a uvádění produktů na trh] a určit výši financování pro každý z nich. [...]“

Nizozemské právo

Obecný zákon o správním právu

- 15 Podle článku 4:23 odst. 1 wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [zákon, kterým se stanoví obecná pravidla správního práva (obecný zákon o správním právu)] ze dne 4. června 1992 (Stb. 1992, č. 315) poskytne správní orgán dotaci pouze na základě zákonného ustanovení, jež vymezuje činnosti, na které může být dotace poskytnuta.

Vyhláška o evropských dotacích v oblasti hospodářských záležitostí

- 16 Dne 1. července 2015 vstoupila v Nizozemsku v platnost 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) [vyhláška státního tajemníka pro hospodářské záležitosti č. WJZ/15083650, kterou se stanoví dotační nástroje v rámci Evropských strukturálních a investičních fondů v oblasti hospodářských záležitostí (vyhláška o evropských dotacích v oblasti hospodářských záležitostí)] ze dne 28. června 2015 (Stcrt. 2015, č.18094).
- 17 Podle článku 2.2 této vyhlášky mohou být činnosti, na které se vztahuje nařízení o ENRF, na žádost dotovány ministrem zemědělství, přírody a kvality potravin.
- 18 Podle čl. 2.3 odst. 1 uvedené vyhlášky může tento ministr poskytnout dotaci pouze tehdy, pokud stanovil možnost podat žádost o dotaci a určil strop pro dotaci a lhůtu pro podání žádosti.

Vyhláška o dotačním modulu týkajícím se plánů produkce a uvádění produktů na trh

- 19 Nizozemské království v 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 (vyhláška státního tajemníka pro hospodářské záležitosti č. WJZ/16105576, kterou se mění vyhláška o evropských dotacích v oblasti hospodářských záležitostí a vyhláška o otevření evropských dotací v oblasti hospodářských záležitostí na rok 2016, pokud jde o dotační modul týkající se plánů produkce a uvádění produktů na trh, a o dalších změnách v rámci Evropského námořního a rybářského fondu) ze dne 25. srpna 2016 (Stcrt. 2016, č. 43926, dále jen „vyhláška o dotačním modulu týkajícím se plánů produkce a uvádění produktů na trh“) upravilo dotační modul týkající se plánů produkce a uvádění produktů na trh pro období od 29. srpna do 16. září 2016.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 20 PO Texel je organizací producentů ve smyslu čl. 6 odst. 1 nařízení o společné organizaci trhů, jejímž předmětem činnosti je přijímat opatření sloužící k podpoře racionální rybolovné praxe a zlepšení podmínek prodeje produktů rybolovu.
- 21 Dne 29. dubna 2014 předložila tato organizace v souladu s čl. 28 odst. 1 nařízení o společné organizaci trhů svůj plán produkce a uvádění produktů na trh na rok 2014 ke schválení ministroví zemědělství, přírody a kvality potravin.
- 22 Rozhodnutím ze dne 9. července 2014 tento ministr v souladu s čl. 28 odst. 3 nařízení o společné organizaci trhů schválil tento plán, který PO Texel v souladu s tímž ustanovením okamžitě začala naplňovat.
- 23 Nizozemské království v říjnu 2014 předložilo Komisi operační program na období od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2020.
- 24 Poté, co Komise dne 25. února 2015 schválila operační program předložený Nizozemským královstvím, zaslala PO Texel dne 19. května 2015 ministru zemědělství, přírody a kvality potravin žádost o dotaci na základě jejího plánu produkce a uvádění produktů na trh na rok 2014, aby měla nárok na finální podporu z ENRF na výdaje, které vynaložila jak na přípravu a provádění tohoto plánu, tak na opatření týkající se uvádění produktů na trh, která přijala.
- 25 Rozhodnutím ze dne 10. července 2015 tento ministr žádost PO Texel zamítl. Konstatoval, že k datu podání žádosti o dotaci Nizozemské království neumožňovalo takovou žádost podat ani na přípravu a provádění plánů produkce a uvádění produktů na trh na základě článku 66 nařízení o ENRF, ani na opatření týkající se uvádění produktů rybolovu a akvakultury na trh, která přijaly organizace producentů podle článku 68 tohoto nařízení. Konstatoval dále, že PO Texel podala žádost o dotaci až poté, co plán produkce a uvádění produktů na trh na rok 2014 vypracovala a provedla po jeho schválení ministrem.
- 26 Stížnost podanou PO Texel proti tomuto rozhodnutí ministr zemědělství, přírody a kvality potravin zamítl jako neopodstatněnou rozhodnutím ze dne 13. listopadu 2015.
- 27 Na podporu žaloby, kterou proti tomuto rozhodnutí podala ke College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací správní soud hospodářské věci, Nizozemsko), PO Texel tvrdí, že je způsobilá získat finanční podporu z ENRF na základě článku 66 nařízení o ENRF, a to na výdaje na přípravu

a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh na rok 2014, který přijala. V tomto ohledu zdůrazňuje, že plán produkce a uvádění produktů na trh musí předložit na základě čl. 28 odst. 1 nařízení o společné organizaci trhů.

28 Ministr zemědělství, přírody a kvality potravin v podstatě tvrdí, že nemůže vyhovět žádosti o dotaci podané PO Texel, jelikož ke dni jejího podání nestanovilo Nizozemské království možnost podat takovou žádost a jelikož kapitola nařízení o ENRF, do níž spadá článek 66, v každém případě ponechává členským státům široký prostor pro uvážení.

29 V této souvislosti se College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací správní soud pro hospodářské věci) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) a) Brání čl. 66 odst. 1 nařízení [o ENRF] tím, že stanoví, že [ENRF] podporuje přípravu a provádění plánů produkce a plánů uvádění produktů na trh podle článku 28 nařízení [o společné organizaci trhů], tomu, aby členský stát vůči organizaci producentů, která požádala o tuto podporu, namítal, že podání takové žádosti pro určitou kategorii výdajů (v projednávané věci výdajů na přípravu a provádění plánů produkce a uvádění produktů na trh) nebo pro určité období (v projednávané věci rok 2014) v okamžiku podání žádosti neumožňoval ani ve svém operačním programu schváleném Komisí ani ve vnitrostátních ustanoveních, která určují způsobilost výdajů?

b) Má na odpověď na [první otázku písm. a)] vliv skutečnost, že organizace producentů je podle článku 28 nařízení [o společné organizaci trhů] povinna vypracovat plán produkce a uvádění na trh a po jeho schválení členským státem jej provést?

2) Je-li třeba na [první otázku písm. a)] odpovědět tak, že čl. 66 odst. 1 nařízení [o ENRF] brání tomu, aby členský stát vůči organizaci producentů, která požádala o podporu na přípravu a provádění plánů produkce a uvádění produktů na trh, namítal, že v okamžiku podání žádosti neumožňoval takovou žádost podat, může dotyčný žadatel o dotaci použít přímo čl. 66 odst. 1 nařízení [o ENRF] jako právní základ pro nárok na uvedenou dotaci vůči svému členskému státu?

3) Bude-li na [druhou otázku] odpovězeno tak, že dotyčný žadatel o dotaci může použít přímo čl. 66 odst. 1 nařízení [o ENRF] jako právní základ pro nárok na uvedenou dotaci vůči svému členskému státu, brání čl. 65 odst. 6 nařízení [o společné organizaci trhů] poskytnutí dotace na přípravu a provedení plánu produkce a uvádění na trh v případě, kdy žádost o dotaci byla podána poté, co byl plán produkce a uvádění na trh připraven a proveden?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

30 Úvodem je třeba uvést, že se vstupem nařízení o společné organizaci trhů, nařízení o společném strategickém rámci a nařízení o ENRF v platnost došlo k poslední reformě v oblasti společné rybářské politiky, která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2014.

31 Za účelem dosažení účinků této reformy unijní normotvůrce výslovně zdůraznil potřebu poskytnout k tomu organizacím producentům finanční podporu s tím, že jim dal k dispozici konkrétní nástroj podpory, a sice plány produkce a uvádění produktů na trh.

32 Podmínky, které upravují přípravu a provádění uvedených plánů, stanoví článek 28 nařízení o společné organizaci trhů, který ukládá organizacím producentů určité povinnosti, jako je zaprvé předložení takového plánu ke schválení příslušným vnitrostátním orgánům, zadruhé jeho neprodlené provedení po jeho schválení a zatřetí vypracování výroční zprávy o činnostech na základě uvedeného plánu a její

předložení příslušným vnitrostátním orgánům. Až poté, co tyto vnitrostátní orgány tuto zprávu schválí, jsou výdaje vynaložené organizacemi producentů na přípravu a provádění plánů produkce a uvádění produktů na trh způsobilé získat finanční podporu z ENRF.

- 33 Způsoby financování těchto plánů jsou upraveny v nařízení o ENRF, které je finančním nástrojem společné rybářské politiky na programové období od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2020, a konkrétně v článku 66 tohoto nařízení.
- 34 V tomto ohledu je třeba uvést, že financování z ENRF se provádí na základě jednotných operačních programů vypracovaných každým členským státem na celé programové období. Tyto programy, které jsou předkládány Komisi, musí obsahovat finanční plán a popis sledované strategie, aby bylo doloženo, že přidělování finančních prostředků na unijní priority ve smyslu článku 6 uvedeného nařízení může řádně přispět k dosažení cílů stanovených uvedenými programy. Jakmile Komise tyto programy schválí, členské státy stanoví vnitrostátní kritéria pro způsobilost výdajů a stanoví možnost předložit žádost o finanční podporu z ENRF. V projednávané věci Nizozemské království tuto možnost upravilo až 25. srpna 2016 prostřednictvím vyhlášky o dotačním modulu týkající se plánů produkce a uvádění produktů na trh.
- 35 Mimoto je třeba uvést, že z důvodu prodlení při přijímání nařízení o ENRF, kdy k přijetí došlo až dne 15. května 2014 se zpětnou účinností k 1. lednu 2014, a vzhledem k tomu že členské státy tak mohly operační programy předložit Komisi až po tomto datu, musely organizace producentů připravit a provést své plány produkce a uvádění na trh na rok 2014, ačkoli možnost získat finanční podporu ve smyslu článku 66 tohoto nařízení dosud nebyla formálně stanovena. Tyto organizace totiž musely v souladu s článkem 2 prováděcího nařízení č. 1418/2013 předložit své plány na rok 2014 do konce února tohoto roku. V projednávané věci předložila PO Texel svůj plán příslušnému vnitrostátnímu ministrovi až dne 29. dubna 2014.
- 36 V tomto ohledu sice prováděcí nařízení č. 1418/2013 ukládá organizacím producentů povinnost předložit plány produkce a uvádění na trh na rok 2014 do konce února téhož roku, avšak toto nařízení nestanoví žádné důsledky pro případ nedodržení tohoto časového požadavku, takže nizozemské orgány nepovažovaly za vhodné přikládat prodlení s předložením plánu PO Texel význam. Tato vláda potvrdila, že toto prodlení každopádně nemůže mít pro tuto organizaci producentů takové následky, jako je pozbytí nároku na finanční podporu z ENRF.

K první otázce

- 37 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát odmítl vyhovět žádosti organizace producentů o finanční podporu na výdaje, které vynaložila na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh, z důvodu, že ke dni předložení její žádosti tento stát ve svém vnitrostátním právním řádu dosud nestanovil možnost takové žádosti vyřizovat. Předkládající soud si klade otázku, zda okolnost, že článek 28 nařízení o společné organizaci trhů ukládá těmto organizacím povinnost vypracovat takové plány a provést je, jakmile byly schváleny příslušnými vnitrostátními orgány, může mít vliv na odpověď, kterou je třeba dát na tuto otázku.
- 38 V tomto ohledu je třeba nejprve určit, zda tím, že unijní normotvůrce stanovil v čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF, že ENRF „podporuje“ přípravu a provádění plánů produkce a uvádění produktů na trh, hodlal uložit členským státům povinnost přijmout nezbytná opatření k tomu, aby organizace producentů mohly získat finanční podporu z ENRF na přípravu a provádění takových plánů.
- 39 Článek 66 odst. 1 nařízení o ENRF stanoví, že ENRF „podporuje“ přípravu a provádění plánů produkce a plánů uvádění produktů na trh podle článku 28 nařízení o společné organizaci trhů.

- 40 Použití imperativní formulace „podporuje“ svědčí ve prospěch výkladu čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF, podle kterého členskými státy ukládá povinnost upravit za současného dodržení podmínek tohoto článku poskytování finanční podpory na přípravu a provádění plánů produkce a uvádění na trh ve smyslu článku 28 nařízení o společné organizaci trhů.
- 41 Tento výklad je podpořen jak historií vzniku čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF, tak kontextem a cíli sledovanými právní úpravou, jejíž je součástí.
- 42 Pokud jde nejprve o historii vzniku tohoto ustanovení, je třeba zdůraznit, jak uvedl generální advokát v bodě 46 svého stanoviska a jak uvedla Komise ve svém písemném vyjádření, že unijní normotvůrce se záměrně rozhodl formulovat čl. 66 odst. 1 nařízení ENRF imperativně. Z přípravných prací k tomuto ustanovení totiž vyplývá, že v návrhu nařízení o ENRF [COM(2011) 804 final], který předložila Komise, byla navržena formulace ENRF „může podporovat“, avšak tato formulace v konečném znění uvedeného ustanovení nezůstala. Evropský parlament trval na použití výrazu „ENRF podporuje“, aby bylo zaručeno, že na přípravu a provádění plánů produkce a uvádění produktů na trh bude organizacím producentů poskytnuta finanční podpora z ENRF.
- 43 Tento výklad dále odráží jak bod 3.3 pokynů Komise 2014/2, podle něhož členské státy „musí“ schválit plány produkce a uvádění na trh a určit výši financování pro každý z nich, tak pokyny Komise v oddíle FAQ na její internetové stránce, kde je v podstatě uvedeno, že vnitrostátní orgány „musí podporovat“ přípravu a provádění plánů produkce a uvádění na trh prostřednictvím financování z ENRF, jsou-li tyto plány schváleny příslušným vnitrostátním orgánem a nepřesahuje-li tato podpora limit stanovený v čl. 66 odst. 3 nařízení o ENRF.
- 44 Je pravda, že pokyny Komise ani její pokyny v oddíle FAQ (často kladené otázky) na její internetové stránce nejsou pro Soudní dvůr závazné. Mohou však sloužit jako užitečný zdroj inspirace (obdobně viz rozsudek ze dne 17. března 2016, Parlament v. Komise, C-286/14, EU:C:2016:183, bod 43 a citovaná judikatura).
- 45 Pokud jde dále o kontext, do něhož je zasazen čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF, je třeba konstatovat, že toto ustanovení se liší od velké většiny ostatních ustanovení nařízení o ENRF, jako jsou články 48 a 68 tohoto nařízení, které obsahují fakultativní formulace o tom, že podpora „může být poskytována“ či ENRF „může podporovat“ určitá opatření nebo operace.
- 46 Dále je třeba uvést, že čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF výslovně odkazuje na článek 28 nařízení o společné organizaci trhů, jehož odstavec 6 má zajistit, jsou-li splněny podmínky stanovené v odstavcích 1, 3 a 5 tohoto článku, že organizace producentů získají finanční podporu na přípravu a provádění plánů výroby a uvádění produktů na trh.
- 47 Imperativnost znění čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF nemůže zpochybnit vyjádření nizozemské vlády, podle něhož formulace použitá unijním zákonodárcem v čl. 28 odst. 6 nařízení o společné organizaci trhů, podle níž organizace producentů „mohou obdržet finanční podporu [...] v souladu s budoucím právním aktem Unie“, v podstatě implikuje, že unijní normotvůrce hodlal ponechat členskými státy možnost poskytnout takovou podporu těmto organizacím. Sloveso „moci“ v tomto ustanovení totiž nesmí být chápáno ve své fakultativní konotaci, nýbrž musí být vykládáno prospektivně ve světle toho, že uvedené organizace mají mít nárok na finanční podporu na základě budoucího unijního aktu, kterým se později stalo nařízení o ENRF.
- 48 Dále je třeba konstatovat, že imperativnost formulace čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF je rovněž logickým důsledkem artikulace tohoto ustanovení s povinnostmi uloženými organizacím producentů v čl. 28 odst. 1, 3 a 5 nařízení o společné organizaci trhů, jak byly připomenuty v bodě 32 tohoto rozsudku.

- 49 Imperativnost formulace čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF se konečně nabízí rovněž s ohledem na cíle sledované poslední reformou v oblasti společné rybářské politiky, jakož i s ohledem na účel a obecnou systematiku nařízení o ENRF.
- 50 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že unijní normotvůrce v bodech 7 a 14 odůvodnění nařízení o společné organizaci trhů výslovně zdůraznil potřebu posílit odpovědnost organizací producentů, jakož i potřebu poskytnout jim finanční podporu, aby mohly hrát významnější roli v každodenním řízení rybolovu, aby mohly organizace producentů nasměrovat své členy k udržitelným činnostem v odvětvích rybolovu a akvakultury a zároveň ctít rámec vymezený cíli společné rybářské politiky. Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 49 až 51 svého stanoviska, cíl sledovaný finanční podporou stanovenou v čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF a obecněji systémem financování zavedeným v rámci poslední reformy společné rybářské politiky musí být vykládán ve spojení s důležitou úlohou těchto organizací, kterým byla dána úloha účinně přispět k plnění úkolu obecného zájmu.
- 51 Zadruhé je třeba poznamenat, že podle čl. 66 odst. 5 nařízení o ENRF může být podpora podle odstavce 1 tohoto článku poskytnuta pouze organizacím producentů nebo na sdružením takových organizací. V tomto ohledu, jak uvedl generální advokát v bodě 50 svého stanoviska, se systém financování zavedený v rámci ENRF podstatně liší od systému jiných fondů ESI.
- 52 Zatřetí je třeba uvést, že význam potřeby poskytovat těmto organizacím podporu z ENRF na přípravu a provádění plánů produkce a uvádění produktů na trh potvrzuje i to, že unijní normotvůrce v čl. 66 odst. 4 nařízení o ENRF výslovně stanovil – hlavně z důvodu, že od data přípravy takových plánů do data, od něhož mohou uvedené organizace požadovat financování z ENRF po schválení jejich výroční zprávy příslušnými vnitrostátními orgány, uplyne minimálně jeden rok – že členské státy mohou poskytnout zálohu ve výši 50 % z finanční podpory požadované na základě těchto plánů.
- 53 Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF musí být chápán v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost přijmout nezbytná opatření, aby mohly organizace producentů získat financování z ENRF jak na přípravu, tak na provádění plánů produkce a uvádění produktů na trh.
- 54 Za účelem splnění této povinnosti musí členské státy ve svém vnitrostátním právním řádu stanovit, že organizace producentů mohou požádat o finanční podporu z ENRF na přípravu a provádění svých a plánů produkce a uvádění produktů na trh. Mimoto musí v souladu s čl. 66 odst. 2 a 3 nařízení o ENRF ve spojení s čl. 4 odst. 4 a čl. 65 odst. 1 nařízením o společném strategickém rámci přijmout prováděcí opatření k nařízením o ENRF, pokud jde o způsobilost výdajů, a stanovit konkrétně kritéria týkající se počátečního data způsobilosti těchto výdajů a metody výpočtu částky, která má být poskytnuta každé z těchto organizací.
- 55 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že přijímají-li vnitrostátní orgány prováděcí opatření k unijní právní úpravě, jsou povinny při výkonu své diskreční pravomoci dodržovat obecné právní zásady, mezi něž patří zásada právní jistoty a zásada ochrany legitimního očekávání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. září 2006, Slob, C-496/04, EU:C:2006:570, bod 41). Vnitrostátní orgány jsou rovněž povinny při výkonu své diskreční pravomoci dodržovat obecnou povinnost řádné péče, kterou mají na základě čl. 4 odst. 3 SEU.
- 56 V projednávané věci, jak vyplývá z bodů 19 a 34 tohoto rozsudku, Nizozemské království stanovilo ve svém vnitrostátním právním řádu možnost pro organizace producentů předložit žádosti o dotaci z ENRF až dne 25. srpna 2016, když přijalo vyhlášku o dotačním modulu týkajícím se plánů produkce a uvádění produktů na trh. Z předkládacího rozhodnutí dále vyplývá, že ministr zemědělství, přírody a kvality potravin v podstatě zamítl žádost, kterou PO Texel podala za účelem získání finanční

podpory podle čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF pro svůj plán produkce a uvádění produktů na trh na rok 2014, z důvodu, že ke dni podání této žádosti, tedy ke dni 19. května 2015, Nizozemské království dosud nestanovilo možnost takovou žádost vyřídit.

- 57 Dále je třeba upřesnit, že s ohledem na informace poskytnuté předkládajícím soudem byla zamýšlená podpora organizací producentů uvedena, přinejmenším pokud jde o vypracování plánů produkce a uvádění produktů na trh, v operačním programu, který tento členský stát předložil Komisi. Také je třeba uvést, že nizozemská vláda, která byla k tomuto bodu dotazována na jednání, potvrdila, že vyhláška o dotačním modulu týkajícím se plánů produkce a uvádění produktů na trh, nemá zpětnou účinnost, takže se nemůže vztahovat na žádosti o finanční podporu z ENRF podané organizacemi producentů před jejím přijetím.
- 58 V této souvislosti je třeba konstatovat, že nečinnost vnitrostátních orgánů, jakou předvedly nizozemské orgány ve věci v původním řízení, nemůže být považována za projev prostoru pro uvážení, který mají členské státy pro provádění svých operačních programů, i když k němu musí podle čl. 4 odst. 4 nařízení o společném strategickém rámci dojít v souladu s jejich institucionálním, právním a finančním rámcem.
- 59 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát odmítl vyhovět žádosti organizace producentů o finanční podporu na výdaje, které vynaložila na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh, z důvodu, že ke dni předložení této žádosti tento stát ve svém vnitrostátním právním řádu dosud nestanovil možnost vyřizovat takové žádosti.

K druhé otázce

- 60 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF vykládán v tom smyslu, že takovým organizacím producentů, jako je organizace dotčená ve věci v původním řízení, zakládá přímé právo na finanční podporu z ENRF na výdaje, které tyto organizace vynaložily na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh.
- 61 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že ustanovení unijního nařízení může jednotlivcům zakládat práva, jichž se mohou dovolávat u soudu, pouze pokud je jasné, přesné a bezpodmínečné a pokud neponechává orgánům pověřeným jeho uplatňováním žádný prostor pro uvážení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. října 1973, Schlüter, 9/73, EU:C:1973:110, bod 32).
- 62 Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že ustanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže stanoví povinnost, která není vázána na žádnou podmínku a ani při svém výkonu, ani ve svých účincích není podmíněna žádným aktem ze strany unijních orgánů nebo orgánů členských států (rozsudek ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další, C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 95 a citovaná judikatura).
- 63 V projednávané věci je třeba uvést, jak uvedl generální advokát v bodě 84 svého stanoviska, že ze samotného znění čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF vyplývá, že samotné toto ustanovení stanoví pouze velmi obecně zásadu financování, a že je tudíž třeba zohlednit upřesnění obsažená v jiných ustanoveních tohoto nařízení, zejména pak v ustanovení čl. 66 odst. 2 a 3 uvedeného nařízení.
- 64 Je přitom třeba uvést, že tyto odstavce stanoví určité podmínky stran toho, že výdaje vynaložené organizacemi producentů na produkci a uvádění produktů na trh jsou způsobilé získat finanční podporu z ENRF až poté, co příslušné vnitrostátní orgány schválí výroční zprávu podle čl. 28 odst. 5 nařízení o společné organizaci trhů, a dále toho, že roční podpora poskytnutá každé organizaci producentů nesmí přesáhnout 3 % průměrné roční hodnoty produkce uvedené na trh během tří

předcházejících kalendářních let. Přesná výše podpory tak není v článku 66 nařízení o ENRF stanovena. Poskytnutí podpory je tudíž podmíněno konkrétně tím, že její přesnou částku určí členské státy.

- 65 Z toho vyplývá, že čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF nesplňuje kritérium bezpodmínečnosti vyplývající z judikatury citované v bodě 62 tohoto rozsudku.
- 66 K tomu je třeba dodat, že v případě, kdy předkládající soud nemůže provést výklad ustanovení vnitrostátního práva, který by mu umožnil dospět k řešení v souladu s cíli poslední reformy v oblasti společné rybářské politiky, a zaručit tak v takové situaci úplnou účinnost unijního práva, se účastník řízení poškozený neslučitelností vnitrostátního práva s unijním právem může dovolávat judikatury vycházející z rozsudku ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428), aby případně získal náhradu vzniklé škody (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, bod 56 a citovaná judikatura).
- 67 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na druhou otázku odpovědět tak, čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF musí být vykládán v tom smyslu, že takovým organizacím producentů, jako je organizace dotčená ve věci v původním řízení, nezakládá přímé právo na finanční podporu z ENRF na výdaje, které tyto organizace vynaložily na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh.

K třetí otázce

- 68 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 65 odst. 6 nařízení o společném strategickém rámci vykládán v tom smyslu, že brání poskytnutí finanční podpory z ENRF na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh v případě, že žádost o podporu byla podána po připravení a provedení takového plánu.
- 69 Podle tohoto ustanovení nelze operace vybrat pro poskytnutí podpory z fondů ESI, pokud byly fyzicky dokončeny nebo plně provedeny dříve, než příjemce předloží žádost o financování v rámci programu řídicímu orgánu, a to bez ohledu na to, zda příjemce provedl všechny související platby či nikoli.
- 70 V tomto ohledu je třeba jednak uvést, že příprava a provádění plánů produkce a uvádění produktů na trh musí být považovány za činnost, která probíhá během celého programového období od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2020. V souladu s článkem 28 nařízení o společné organizaci trhů se příprava takového plánu nepovažuje za řadu izolovaných kroků prováděných po jednom, ale za jedinou trvající akci, se kterou se pojí průběžné operační náklady. Přestože podle čl. 28 odst. 5 tohoto nařízení musí být takový plán předmětem výroční zprávy, je dokončen až na konci tohoto programového období. Přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh v průběhu dotčeného programového období tudíž nelze považovat za „plně proveden[é]“ ve smyslu čl. 65 odst. 6 nařízení o společném strategickém rámci.
- 71 Ve světle definice, kterou unijní normotvůrce formuloval v článku 2 bodě 14 nařízení o společném strategickém rámci, je operace považována za „dokončenou“ až v okamžiku, kdy příjemci provedli všechny příslušné platby a byl jim vyplacen odpovídající příspěvek z veřejných zdrojů. Na základě čl. 28 odst. 1 a 3 nařízení o společné organizaci trhů jsou přitom organizace producentů povinny předložit příslušným vnitrostátním orgánům plány produkce a uvádění produktů na trh ke schválení a po jejich schválení je musí okamžitě provést. Podle odstavce 5 tohoto článku musí tyto organizace vypracovat výroční zprávu o činnostech na základě svých plánů a předložit ji příslušným vnitrostátním orgánům. Teprve poté, co tyto orgány tuto výroční zprávu schválí, se náklady vynaložené organizacemi producentů na přípravu a provádění jejich plánů produkce a uvádění produktů na trh stanou způsobilými získat finanční podporu z ENRF podle čl. 66 odst. 2 nařízení o ENRF.

- 72 Pokud by byl čl. 65 odst. 6 nařízení o společném strategickém rámci vykládán tak, že brání poskytnutí finanční podpory podle čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh v případě, že byla žádost o finanční podporu podána po připravení a provedení takového plánu, těmto organizacím by tak bylo věcně znemožněno takovou podporu získat. V důsledku takového výkladu by byl čl. 66 odst. 1 nařízení o ENRF zbaven užitečného účinku.
- 73 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že čl. 65 odst. 6 nařízení o společném strategickém rámci musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání poskytnutí finanční podpory z ENRF na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh v případě, že byla žádost o podporu podána po připravení a provedení takového plánu.

K nákladům řízení

- 74 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Článek 66 odst. 1 Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát odmítl vyhovět žádosti organizace producentů v odvětví rybolovu a akvakultury o finanční podporu na výdaje, které vynaložila na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh, z důvodu, že ke dni předložení této žádosti tento stát ve svém vnitrostátním právním řádu dosud nestanovil možnost vyřizovat takové žádosti.**
- 2) **Článek 66 odst. 1 nařízení č. 508/2014 musí být vykládán v tom smyslu, že organizacím producentů v odvětví rybolovu a akvakultury nezakládá přímé právo na finanční podporu z Evropského námořního a rybářského fondu na výdaje, které tyto organizace vynaložily na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh.**
- 3) **Článek 65 odst. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání poskytnutí finanční podpory z Evropského námořního a rybářského fondu na přípravu a provádění plánu produkce a uvádění produktů na trh v případě, že byla žádost o podporu podána po připravení a provedení takového plánu.**

Podpisy.