



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen kalastuspolitiikka – Asetukset (EU) N:o 1303/2013, 1379/2013 ja 508/2014 – Kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottajaorganisaatiot – Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat suunnitelmat – Näiden suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon tarkoitettu rahoitustuki – Menojen tukikelpoisuus – Jäsenvaltioiden harkintavalta – Tuen hakumahdollisuuden puuttuminen kansallisessa oikeudessa

Asiassa C-386/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat) on esittänyt 5.6.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.6.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA

vastaan

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev sekä tuomarit P. G. Xuereb (esittelevä tuomari) ja T. von Danwitz,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.4.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Alankomaiden hallitus, asiamiehinaan K. Bulterman ja L. Noort,
- Euroopan komissio, edustajinaan H. van Vliet, F. Ronkes Agerbeek, K. Walkerová ja F. Moro,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.6.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1184/2006 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 104/2000 kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1379/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 1; jäljempänä yhteistä markkinajärjestelyä koskeva asetus) 28 artiklan, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 320; jäljempänä yhteistä strategiakehystä koskeva asetus) 65 artiklan 6 kohdan sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2328/2003, (EY) N:o 861/2006, (EY) N:o 1198/2006 ja (EY) N:o 791/2007 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1255/2011 kumoamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 508/2014 (EUVL 2014, L 149, s. 1; jäljempänä meri- ja kalatalousrahastoasetus) 66 artiklan 1 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (jäljempänä PO Texel) ja minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri, Alankomaat), ja jossa on kyseessä viimeksi mainitun päätös, jolla se hylkäsi PO Texelin hakemuksen saada Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) avustusta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Yhteistä markkinajärjestelyä koskeva asetus

- 3 Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen johdanto-osan 7 ja 14 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(7) Kalastusalan tuottajaorganisaatiot ja vesiviljelyalan tuottajaorganisaatiot, jäljempänä yhdessä ’tuottajaorganisaatiot’, ovat yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen ja [kalastus- ja vesiviljelyalan] yhteisen markkinajärjestelyn asianmukaisen hallinnoinnin varmistamisen kannalta keskeisessä asemassa. Tämän vuoksi on tarpeen vahvistaa kyseisten järjestöjen vastuuta ja tarjota tarvittavaa rahoitustukea, jotta ne voivat olla merkitsevämmässä asemassa kalastuksen päivittäisessä hoidossa, toimien kuitenkin yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden mukaisesti määritellyissä puitteissa. – –

– –

- (14) Jotta tuottajaorganisaatiot voivat ohjata jäseniään harjoittamaan kestävästä kalastus- ja vesiviljelytoimintaa, niiden olisi laadittava tuotantoa ja kaupan pitämistä [eli markkinoille saattamista] koskeva suunnitelma, jossa esitetään toimenpiteet, jotka asianomaisten organisaatioiden on tarpeen toteuttaa tavoitteidensa saavuttamiseksi, ja toimitettava [se] jäsenvaltioidensa toimivaltaisille viranomaisille.”

4 Mainitun asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”[Tuottajaorganisaatioita] voidaan perustaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa toimivien kalastus- tai vesiviljelytuotteiden tuottajien aloitteesta – –”

5 Mainitun asetuksen 28 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuotantoa ja kaupan pitämistä koskeva suunnitelma”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin tuottajaorganisaation on toimitettava toimivaltaisten kansallisten viranomaistensa hyväksyttäväksi tuotantoa ja kaupan pitämistä koskeva suunnitelma ainakin tärkeimmistä lajeista, joita se pitää kaupan. – –

– –

3. Jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä tuotantoa ja kaupan pitämistä koskeva suunnitelma. Kun suunnitelma on hyväksytty, tuottajaorganisaation on viipymättä pantava se täytäntöön.

– –

5. Tuottajaorganisaation on laadittava tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevaan suunnitelmaan perustuvasta toiminnastaan vuosikertomus ja toimitettava se kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten hyväksyttäväksi.

6. Tuottajaorganisaatiot voivat saada tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevien suunnitelmien laatimista ja täytäntöönpanoa varten tarkoitettua rahoitustukea myöhemmin annettavan, meri- ja kalastuspolitiikan rahoituksen ehtoja vuosina 2014–2020 koskevan unionin säädöksen mukaisesti.

– –”

Yhteistä kalastuspolitiikkaa koskeva asetus

6 Yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 22; jäljempänä yhteistä kalastuspolitiikkaa koskeva asetus) 35 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Perustetaan – – yhteinen markkinajärjestely – –

– –

3. Yhteiseen markkinajärjestelyyn sisältyvät erityisesti

– –

b) – – tuottajaorganisaatioiden tuotanto- ja markkinointisuunnitelmat;

– –”

Yhteistä strategiakehystä koskeva asetus

7 Yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 2 artiklan 14 alakohdassa määritellään ”päätökseen saatetun toimen” käsite ”toimeksi, joka on saatettu fyysisesti päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan ja jonka osalta tuensaajat ovat maksaneet kaikki asiaankuuluvat maksut ja tuensaajille on maksettu vastaava julkinen rahoitusosuus”.

8 Mainitun asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot, asianmukaisella alueellisella tasolla niiden institutionaalisten, oikeudellisten ja rahoituspuitteidensa mukaisesti, ja niiden tätä varten nimeämät elimet vastaavat ohjelmien valmistelusta ja täytäntöönpanosta sekä tämän asetuksen ja [Euroopan rakenne- ja investointirahastoja – jäljempänä ERI-rahastot – koskevien] rahastokohtaisten sääntöjen mukaisten tehtäviensä suorittamisesta – – tämän asetuksen ja rahastokohtaisten sääntöjen mukaisesti.”

9 Mainitun asetuksen 65 artiklan, jonka otsikko on ”Tukikelpoisuus”, 1, 2 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Menojen tukikelpoisuus määritetään kansallisten sääntöjen perusteella, paitsi jos tässä asetuksessa tai rahastokohtaisissa säännöissä tai tämän asetuksen tai rahastokohtaisten sääntöjen perusteella on vahvistettu erityissääntöjä.

2. Menot ovat oikeutettuja ERI-rahastojen rahoitusosuuteen, jos ne ovat aiheutuneet tuensaajalle ja jos ne on maksettu sen päivän, jona ohjelma esitetään komissiolle, tai 1 päivän tammikuuta 2014, sen mukaan, kumpi ajankohta on aikaisempi, ja 31 päivän joulukuuta 2023 välisenä aikana. – –

– –

6. Toimia ei valita ERI-rahastojen tuen kohteiksi, jos ne on saatettu fyysisesti päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan ennen kuin tuensaaja on jättänyt ohjelmaan liittyvän rahoitushakemuksen hallintoviranomaiselle, siitä riippumatta, onko tuensaaja maksanut kaikki asiaankuuluvat maksut.”

Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskeva asetus

10 Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Unionin painopisteet”, säädetään seuraavaa:

”EMKR edesauttaa Eurooppa 2020 -strategian toteuttamista ja [yhteisen kalastuspolitiikan] täytäntöönpanoa. Se noudattaa seuraavia kalastuksen ja vesiviljelyn sekä niihin liittyvän toiminnan kestävästä kehittämisestä koskevia unionin painopisteitä, jotka heijastavat [yhteistä strategiakehystä koskevassa asetuksessa] tarkoitettuja asianmukaisia temaattisia tavoitteita:

– –

5. Markkinoille saattamisen ja jalostuksen edistäminen pyrkimällä seuraaviin erityistavoitteisiin:

- a) kalastus- ja vesiviljelytuotteiden markkinajärjestelyn parantaminen;
- b) jalostusalaan ja markkinoille saattamisen alaan tehtävien investointien edistämien.

– –”

- 11 Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan asetuksen 66 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat suunnitelmat”, säädetään seuraavaa:

”1. EMKR:n tukea myönnetään [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen] 28 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

2. Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskeviin suunnitelmiin liittyviin menoihin voidaan myöntää EMKR:n tukea vasta sen jälkeen kun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat hyväksyneet [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen] 28 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun vuotuisen kertomuksen.

3. Tämän artiklan mukaisesti tuottajajärjestökohtaisesti vuosittain maksettava tuki ei saa olla yli 3 prosenttia asianomaisen tuottajajärjestön markkinoille saatetun tuotannon keskimääräisestä vuotuisesta arvosta kolmena edeltävänä kalenterivuotena. – –

4. Asianomainen jäsenvaltio voi myöntää ennakkomaksun, joka on 50 prosenttia rahoitustuesta, sen jälkeen kun tuotantoa ja markkinoille saattamista koskeva suunnitelma on hyväksytty [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen] 28 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

5. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu tuki voidaan myöntää vain tuottajajärjestöille ja tuottajajärjestöjen liitoille.”

- 12 Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 68 artiklan, jonka otsikko on ”Markkinoille saattamista koskevat toimenpiteet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”EMKR:n tukea voidaan myöntää kalastus- ja vesiviljelytuotteiden markkinoille saattamista koskeviin toimenpiteisiin – –”

Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1418/2013

- 13 Asetuksen N:o 1379/2013 mukaisista tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevista suunnitelmista 17.12.2013 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1418/2013 (EUVL 2013, L 353, s. 40) 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tuottajaorganisaatioiden on toimitettava ensimmäiset suunnitelmansa toimivaltaisille kansallisille viranomaisilleen helmikuun 2014 loppuun mennessä. – –”

Suuntaviivat nro 2014/2

- 14 Markkinaulottuvuuden integroimisesta EMKR:n toimintaohjelmiin 13.6.2014 annettujen komission suuntaviivojen nro 2014/2 3.3 kohdassa todetaan muun muassa seuraavaa:

”[Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien] sisältö, vahvistaminen ja rahoituksen tasosta päättäminen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan: jäsenvaltioiden on hyväksyttävä [tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat suunnitelmat] ja määritettävä kullekin suunnitelmalle myönnettävän rahoituksen määrä. – –”

Alankomaiden oikeus

Yleinen hallinto-oikeuslaki

- 15 Hallinto-oikeuden yleisistä säännöistä 4.6.1992 annetun lain (yleinen hallinto-oikeuslaki) (wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht); Stb. 1992, nro 315) 4:23 §:n 1 momentin mukaan hallintoelin myöntää avustusta ainoastaan sellaisen säännöksen perusteella, jossa säädetään, mihin toimiin avustusta voidaan myöntää.

Eurooppalaisia talousasioiden avustuksia koskeva määräys

- 16 Avustusvälineiden määrittämisestä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen puitteissa talousasioiden alalla 28.6.2015 annettu talousasioista vastaavan valtiosihteerin määräys N:o WJZ/15083650 (eurooppalaisia TA-avustuksia koskeva määräys) (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) (Stcrt. 2015, nro 18094) tuli Alankomaissa voimaan 1.7.2015.
- 17 Mainitun määräyksen 2.2 §:n mukaan maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri voi myöntää meri- ja kalatalousrahastoasetuksessa tarkoitetuille toimille avustusta hakemuksen perusteella.
- 18 Mainitun määräyksen 2.3 §:n 1 momentin mukaan ministeri voi myöntää avustusta ainoastaan, jos mahdollisuudesta hakea avustusta on annettu säädöksiä ja samalla on vahvistettu avustuksen kynnysarvo ja hakemuksen jättämisen määräaika.

Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien avustusmoduulia koskeva määräys

- 19 Alankomaiden kuningaskunta määräsi eurooppalaisia TA-avustuksia koskevan määräyksen ja vuoden 2016 TA-avustusten saatavuutta koskevan määräyksen muuttamisesta tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien avustusmoduulin osalta ja muista muutoksista Euroopan meri- ja kalatalousrahaston puitteissa 25.8.2016 annetulla talousasioista vastaavan valtiosihteerin määräyksellä N:o WJZ/16105576 (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; Stcrt. 2016, nro 43926; jäljempänä tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien avustusmoduulia koskeva määräys) tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien avustusmoduulista ajalla 29.8.–16.9.2016.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 20 PO Texel on yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuottajaorganisaatio, joka liiketoimintanaan toteuttaa kalastustoiminnan rationalisointiin ja kalastustuotteiden myyntiehtojen parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä.
- 21 Mainittu tuottajaorganisaatio toimitti 29.4.2014 yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan vuoden 2014 suunnitelmansa maatalous-, luonto- ja elintarvikeministerin hyväksyttäväksi.

- 22 Mainittu ministeri hyväksyi 9.7.2014 tekemällään päätöksellä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 3 kohdan nojalla tämän suunnitelman, jonka PO Texel pani saman säännöksen mukaisesti viipymättä täytäntöön.
- 23 Alankomaiden kuningaskunta jätti lokakuussa 2014 komissiolle ajanjaksoa 1.1.2014–31.12.2020 koskevan toimintaohjelman.
- 24 Komission hyväksyttyä 25.2.2015 Alankomaiden kuningaskunnan jättämän toimintaohjelman PO Texel toimitti 19.5.2015 maatalous-, luonto- ja elintarvikeministerille avustushakemuksen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan vuoden 2014 suunnitelmansa perusteella voidakseen saada EMKR:n tukea sekä kyseisen suunnitelman valmisteluun ja täytäntöönpanoon käyttämiinsä menoihin että menoihin, jotka liittyivät sen markkinoille saattamisen yhteydessä toteuttamiin toimenpiteisiin.
- 25 Ministeri hylkäsi PO Texelin hakemuksen 10.7.2015 tekemällään päätöksellä. Ministeri katsoi yhtäältä, että PO Texelin jättäessä avustushakemuksen Alankomaiden kuningaskunnassa ei ollut vielä säädetty mahdollisuudesta esittää tällainen hakemus tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan nojalla eikä myöskään tuottajaorganisaatioiden toteuttamiin kalastus- ja vesiviljelytuotteiden markkinoille saattamista koskeviin toimenpiteisiin saman asetuksen 68 artiklan nojalla. Toisaalta ministeri katsoi, että PO Texel jätti avustushakemuksensa vasta sen jälkeen, kun se oli laatinut tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan vuoden 2014 suunnitelmansa sekä pannut sen täytäntöön sen jälkeen kun ministeri oli hyväksynyt sen.
- 26 Maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri hylkäsi 13.11.2015 antamallaan päätöksellä PO Texelin tästä päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen perusteettomana.
- 27 PO Texel väittää College van Beroep voor het bedrijfslevenissä (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat) kyseisestä päätöksestä nostamansa kanteen tueksi, että se on meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan nojalla oikeutettu saamaan EMKR:n tukea menoihin, jotka liittyvät tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan vuoden 2014 suunnitelman valmisteluun ja täytäntöönpanoon sekä sen markkinoille saattamisen yhteydessä toteuttamiin toimenpiteisiin. PO Texel korostaa tässä yhteydessä, että sen velvollisuutena oli yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 1 kohdan nojalla toimittaa tuotantoa ja markkinoille saattamista koskeva suunnitelma hyväksyttäväksi.
- 28 Maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri puolestaan väittää pääasiallisesti, ettei hän voinut hyväksyä PO Texelin avustushakemusta, koska hakemuksen jättöhetkellä Alankomaiden kuningaskunnassa ei ollut säädetty mahdollisuudesta esittää tällaista hakemusta ja koska meri- ja kalatalousrahastoasetuksen siinä luvussa, johon 66 artikla kuuluu, jäsenvaltioille joka tapauksessa jätetään laaja harkintavaltia.
- 29 Tässä tilanteessa College van Beroep voor het bedrijfsleven päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) a) Onko meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohta sen takia, että siinä säädetään, että [EMKR:n] tukea myönnetään [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen] 28 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon, esteenä sille, että jäsenvaltio vetoaa tuottajaorganisaatiota, joka on jättänyt tällaista avustuksen myöntämistä koskevan hakemuksen, vastaan siihen, ettei jäsenvaltio ollut hakemuksen jättämisen ajankohtana ottanut käyttöön Euroopan komission hyväksymässä toimintaohjelmassaan eikä menojen tukikelpoisuuden määrittämiseksi annetuissa kansallisissa säännöissä mahdollisuutta tehdä hakemus tietyn menoluokan osalta (käsiteltävässä

tapauksessa tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelu- ja täytäntöönpanokustannukset) tai tietyn ajanjakson osalta (käsiteltävässä tapauksessa vuosi 2014)?

- b) Onko [ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan] annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, että tuottajaorganisaatio on [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen] 28 artiklan perusteella velvollinen laatimaan tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman ja sen jälkeen, kun jäsenvaltio on hyväksynyt kyseisen suunnitelman, panemaan sen täytäntöön?
- 2) Mikäli [ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan] vastataan siten, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että jäsenvaltio vetoaa tuottajaorganisaatiota, joka on jättänyt tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmisteluun ja täytäntöönpanoa tarkoitetun avustuksen myöntämistä koskevan hakemuksen, vastaan siihen, että kyseinen jäsenvaltio ei hakemuksen jättämisen ajankohtana ollut ottanut käyttöön mahdollisuutta tehdä tällainen hakemus, voiko asianomainen avustuksenhakija silloin saada [meri- ja kalatalousrahastoasetuksen] 66 artiklan 1 kohdasta suoraan oikeusperustan asianomaisen avustuksen saamista koskevalle oikeudelle jäsenvaltiotaan kohtaan?
- 3) Mikäli [toiseen ennakkoratkaisukysymykseen] vastataan siten, että asianomainen avustuksenhakija voi saada [meri- ja kalatalousrahastoasetuksen] 66 artiklan 1 kohdasta suoraan oikeusperustan asianomaisen avustuksen saamista koskevalle oikeudelle jäsenvaltiotaan kohtaan, onko [yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen] 65 artiklan 6 kohta tällöin esteenä sille, että avustus myönnetään tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmisteluun ja täytäntöönpanoon siinä tapauksessa, että avustushakemus jätetään sen jälkeen, kun tuotantoa ja markkinoille saattamista koskeva suunnitelma on valmisteltu ja pantu täytäntöön?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavia huomautuksia

- 30 Aluksi on todettava, että yhteistä markkinajärjestelyä ja yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevien asetusten ja meri- ja kalatalousrahastoasetuksen tullessa voimaan saatiin 1.1.2014 alkavin vaikutuksin aikaan viimeisin uudistus yhteisen kalastuspolitiikan alalla.
- 31 Voidakseen saavuttaa tämän uudistuksen vaikutukset unionin lainsäätäjä korosti nimenomaisesti tarvetta tarjota tuottajaorganisaatioille tarvittavaa rahoitustukea tämän toteuttamiseksi ja asetti niiden käyttöön erityisen tukivälineen eli tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat suunnitelmat.
- 32 Mainittujen suunnitelmien valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevista edellytyksistä säädetään yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklassa, jossa asetetaan tuottajaorganisaatioille tiettyjä velvollisuuksia, kuten ensinnäkin velvollisuus toimittaa tällainen suunnitelma toimivaltaisten kansallisten viranomaisten hyväksyttäväksi, toiseksi näiden hyväksytyä suunnitelman velvollisuus panna se viipymättä täytäntöön ja kolmanneksi velvollisuus laatia suunnitelmaan perustuvasta toiminnastaan vuosikertomus ja toimittaa se kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten hyväksyttäväksi. Vasta sen jälkeen kun viimeksi mainitut ovat hyväksyneet vuosikertomuksen, tuottajaorganisaatioille voidaan myöntää EMKR:n tukea niiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelusta ja täytäntöönpanosta aiheutuneisiin menoihin.
- 33 Näiden suunnitelmien rahoitusta koskevista menettelytavoista säädetään meri- ja kalatalousrahastoasetuksessa, joka on ohjelmakaudella 1.1.2014–31.12.2020 yhteisen kalastuspolitiikan rahoitusväline, ja erityisesti mainitun asetuksen 66 artiklassa.

- 34 Tässä yhteydessä on todettava, että EMKR:n rahoitus toteutetaan kunkin jäsenvaltion laatimien yksittäisten, koko ohjelmakauden kattavien toimintaohjelmien perusteella. Näihin ohjelmiin, jotka toimitetaan komissiolle, on liitettävä rahoitussuunnitelma ja selostus noudatettavasta strategiasta, jotta voidaan osoittaa, että osoittamalla taloudellisia varoja mainitun asetuksen 6 artiklassa tarkoitettujen unionin painopisteiden hyväksi voidaan asianmukaisesti edistää mainituissa ohjelmissa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamista. Sen jälkeen kun komissio on hyväksynyt nämä samat ohjelmat, jäsenvaltioiden tehtävänä on vahvistaa menojen tukikelpoisuutta koskevat kansalliset perusteet ja säätää mahdollisuudesta esittää EMKR:n avustusta koskeva hakemus. Nyt käsiteltävässä asiassa tästä mahdollisuudesta säädettiin Alankomaiden kuningaskunnassa vasta 25.8.2016 tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien avustusmoduulia koskevassa määräyksessä.
- 35 Lisäksi on todettava, että koska meri- ja kalatalousrahastoasetuksen antaminen viivästy ja se annettiin vasta 15.5.2014 ja sitä alettiin soveltaa taannehtivasti 1.1.2014 ja koska jäsenvaltiot saattoivat siten toimittaa toimintaohjelmat komissiolle vasta tämän päivämäärän jälkeen, tuottajaorganisaatioiden oli valmistettava ja pantava täytäntöön tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat vuoden 2014 suunnitelmansa, vaikka mahdollisuudesta saada mainitun asetuksen 66 artiklassa tarkoitettua rahoitustukea ei ollut vielä muodollisesti säädetty. Näiden tuottajaorganisaatioiden oli näet täytäntöönpanoasetuksen N:o 1418/2013 2 artiklan mukaan toimitettava vuoden 2014 suunnitelmansa helmikuun 2014 loppuun mennessä. Nyt käsiteltävässä asiassa PO Texel toimitti suunnitelmansa toimivaltaiselle kansalliselle ministeriölle vasta 29.4.2014.
- 36 Tässä yhteydessä on todettava, että vaikka täytäntöönpanoasetuksesta N:o 1418/2013 aiheutui tuottajaorganisaatioille velvollisuus esittää tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat vuoden 2014 suunnitelmansa helmikuun 2014 loppuun mennessä, on kuitenkin niin, että koska asetuksessa ei säädetty seurausta tämän ajallisen vaatimuksen noudattamatta jättämisestä, Alankomaiden viranomaiset eivät katsoneet aiheelliseksi antaa merkitystä sille, että PO Texelin suunnitelma toimitettiin myöhässä. Alankomaiden hallitus vahvisti, että joka tapauksessa on niin, että tästä viivästyksestä ei pitäisi aiheutua tälle tuottajaorganisaatiolle seurauksia, kuten esimerkiksi sitä, että siltä evättäisiin oikeus saada EMKR:n avustusta.

Ensimmäinen kysymys

- 37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio kieltäytyy hyväksymästä tuottajaorganisaation avustushakemusta, joka koskee tuottajaorganisaatiolle sen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelusta ja täytäntöönpanosta aiheutuneita menoja, sillä perusteella, että hakemuksen jättämisen ajankohtana kyseisen jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä ei ollut säädetty mahdollisuudesta käsitellä tällainen hakemus. Se tiedustelee, onko se seikka, että yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklassa veloitetaan tuottajaorganisaatiot laatimaan tällaisia suunnitelmia ja panemaan ne täytäntöön sen jälkeen, kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat hyväksyneet kyseisen suunnitelman, omiaan vaikuttamaan tähän kysymykseen annettavaan vastaukseen.
- 38 Tässä yhteydessä on heti aluksi selvitettävä, oliko unionin lainsäätäjän tarkoituksena sen säätäessä meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdassa, että EMKR:n ”tukea myönnetään” tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon, asettaa jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, jotta tuottajaorganisaatiot voivat saada EMKR:n tukea näiden suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.
- 39 Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdassa säädetään, että EMKR:n ”tukea myönnetään” yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

- 40 Pakottavan muotoilun ”tukea myönnetään” käyttö puoltaa sellaista meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan tulkintaa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on kyseisen säännöksen nojalla velvollisuus säätää tässä artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti tuen myöntämisestä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.
- 41 Tätä tulkintaa tukevat sekä meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan syntyhistoria että sen säännösten, jonka osa kyseinen säännös on, asiayhteys sekä kyseisellä säännöstyylillä tavoitellut päämäärät.
- 42 Tämän säännöksen syntyhistorian osalta on ensinnäkin korostettava yhtäältä, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa ja komissio kirjallisissa huomautuksissaan – unionin lainsäätävä muotoili harkitusti meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan pakottavaksi. Tämän säännöksen esitöistä käy näet ilmi, että vaikka komission ehdotuksessa meri- ja kalatalousrahastoasetukseksi (COM(2011) 804 final) esitettiin sanamuotoa, jonka mukaan EMKR:n ”tukea voidaan myöntää”, tätä sanamuotoa ei otettu mainitun säännöksen lopulliseen versioon. Euroopan parlamentti oli painottanut sitä, että oli käytettävä ilmaisua ”EMKR:n tukea myönnetään”, jotta taataan, että tuottajaorganisaatioille myönnetään EMKR:n rahoitustukea tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.
- 43 Toisaalta tämä sama tulkinta heijastuu sekä suuntaviivojen nro 2014/2 3.3 kohdasta, jonka mukaan jäsenvaltioiden ”on hyväksyttävä” tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat suunnitelmat ja määritettävä kullekin suunnitelmalle myönnettävän rahoituksen määrä, että komission internet-sivustonsa usein kysytyjen kysymysten osiossa esittämästä ohjeistuksesta, jossa todetaan pääasiallisesti, että kansallisten viranomaisten ”on myönnettävä tukea” tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon EMKR:n rahoituksen avulla, edellyttäen, että kansallinen toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt nämä suunnitelmat ja tuki pysyy meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 3 kohdassa säädettyissä rajoissa.
- 44 On totta, että komission suuntaviivat tai sen internet-sivuston usein kysytyjen kysymysten osiossa esittämä ohjeistus eivät voi sitoa unionin tuomioistuinta. Niistä voi kuitenkin ottaa hyödyllisiä vaikutteita (ks. analogisesti tuomio 17.3.2016, parlamentti v. komissio, C-286/14, EU:C:2016:183, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 45 Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan asiayhteydestä on todettava tämän jälkeen yhtäältä, että tämä säännös poikkeaa meri- ja kalatalousrahastoasetuksen muiden säännösten suuresta enemmistöstä, kuten esimerkiksi tämän asetuksen 48 ja 68 artiklasta, joissa fakultatiivisin sanamuodoin todetaan, että tukea ”voidaan myöntää” tai että ”EMKR:n tukea voidaan myöntää” tiettyihin toimenpiteisiin tai toimiin.
- 46 Toisaalta on todettava, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdassa viitataan nimenomaisesti yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklaan, jonka 6 kohdassa pyritään takaamaan, että tuottajaorganisaatiot voivat saada tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelua ja täytäntöönpanoa varten tarkoitettua rahoitustukea, edellyttäen, että saman 28 artiklan 1, 3 ja 5 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät.
- 47 Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan sanamuodon pakottavaa luonnetta ei voida asettaa kyseenalaiseksi Alankomaiden hallituksen huomautuksella, jonka mukaan unionin lainsäätäjän yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 6 kohdassa käyttämä sanamuoto, jonka mukaan tuottajaorganisaatiot ”voivat saada – rahoitustukea myöhemmin annettavan – unionin säädöksen mukaisesti”, tarkoittaa pääasiallisesti, että se halusi jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden antaa tällaista tukea tuottajaorganisaatioille. Tässä säännöksessä käytettyä verbiä ”voivat” ei näet ole

ymmärrettävä sen fakultatiivisessa merkityksessä, vaan sitä on tulkittava tulevaisuuden kannalta ja sen seikan valossa, että kyseisten tuottajaorganisaatioiden oli saatava rahoitustukea myöhemmin annettavan unionin säädöksen eli sittemmin annetun meri- ja kalatalousrahastoasetuksen perusteella.

- 48 Lisäksi on katsottava, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan sanamuodon pakottava luonne on myös looginen seuraus tämän säännöksen suhteesta nyt annettavan tuomion 32 kohdassa mieleen palautettuihin, yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 1, 3 ja 5 kohdassa tuottajaorganisaatioille asetettuihin velvollisuuksiin.
- 49 Lopuksi meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan sanamuodon pakottavaa luonnetta puoltavat myös yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevalla viimeisimmällä uudistuksella tavoitellut päämäärät sekä meri- ja kalatalousrahastoasetuksen tavoite ja yleinen rakenne.
- 50 Tässä yhteydessä on muistutettava ensinnäkin, että unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti korostanut yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen johdanto-osan 7 ja 14 perustelukappaleessa tarvetta vahvistaa tuottajaorganisaatioiden vastuuta ja tarjota niille tarvittavaa rahoitustukea, jotta ne voivat olla merkitsevämmässä asemassa kalastuksen päivittäisessä hoidossa siten, että ne voivat ohjata jäseniään harjoittamaan kalastus- ja vesiviljelytoimintaa kestäväällä tavalla yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden mukaisesti määritellyissä puitteissa. Kuten julkisasiamies on todennut pääasiallisesti ratkaisuehdotuksensa 49–51 kohdassa, meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdassa säädetyllä rahoitustuella ja yleisemmin yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan viimeisimmän uudistuksen yhteydessä käyttöön otetulla rahoitusjärjestelmällä tavoiteltavaa tavoitetta on tarkasteltava yhteydessä tuottajaorganisaatioille annettuun keskeiseen asemaan, siltä osin kuin niille on asetettu velvollisuus edistää yleisen edun mukaisen tehtävän tosiasiallista toteuttamista.
- 51 Toiseksi on huomautettava, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 5 kohdan mukaan saman artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuki voidaan myöntää vain tuottajaorganisaatioille tai tuottajaorganisaatioiden liitoille. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa, EMKR:n yhteydessä käyttöön otettu rahoitusjärjestelmä eroaa tältä osin huomattavasti muihin ERI-rahastoihin perustuvasta rahoituksesta.
- 52 Kolmanneksi on todettava, että EMKR:n tuen antamista tuottajaorganisaatioille tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelua ja täytäntöönpanoa varten koskevan tarpeen tärkeyttä tukee se seikka, että unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti säätänyt meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltioiden mahdollisuudesta myöntää tuottajaorganisaatioille ennakkomaksu, joka on 50 prosenttia näiden suunnitelmien perusteella haetusta rahoituksesta, pääasiallisesti siksi, että tällaisten suunnitelmien valmistelun jälkeen kuluu vähintään vuosi siihen, kun tuottajaorganisaatiot voivat hakea EMKR:n rahoitusta sen jälkeen, kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat hyväksyneet niiden vuosikertomuksen.
- 53 Kaikista edellä esitetyistä seikoista seuraa, että on katsottava, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, jotta tuottajaorganisaatiot voivat saada EMKR:n rahoitusta tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.
- 54 Tämän velvollisuuden täyttämiseksi jäsenvaltioiden on säädettävä sisäisessä oikeusjärjestyksessään, että tuottajaorganisaatiot voivat esittää hakemuksensa saada EMKR:n avustusta tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Lisäksi niiden on meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 2 ja 3 kohdan, luettuna yhdessä yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 4 artiklan 4 kohdan ja 65 artiklan 1 kohdan kanssa, nojalla säädettävä meri- ja kalatalousrahastoasetuksen soveltamista koskevista toimenpiteistä menojen tukikelpoisuuden osalta ja erityisesti määritettävä näiden menojen tukikelpoisuuden alkamisajankohtaa koskevat perusteet ja tapa, jolla kullekin tuottajaorganisaatiolle myönnettävä määrä lasketaan.

- 55 Tässä yhteydessä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että toteuttaessaan unionin lainsäädännön soveltamista koskevia toimenpiteitä kansallisten viranomaisten on harkintavaltaansa käyttäessään noudatettava yleisiä oikeusperiaatteita, joihin kuuluvat oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet (ks. vastaavasti tuomio 14.9.2006, Slob, C-496/04, EU:C:2006:570, 41 kohta). Kansallisten viranomaisten on lisäksi käytettävä harkintavaltaansa niille SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluvaa yleistä huolellisuusvelvoitetta kunnioittaen.
- 56 Kuten nyt annettavan tuomion 19 ja 34 kohdasta käy ilmi, nyt käsiteltävässä asiassa Alankomaiden kuningaskunnan sisäisessä oikeusjärjestyksessä säädettiin vasta 25.8.2016 tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien avustusmoduulia koskevaa määräystä annettaessa tuottajaorganisaatioiden mahdollisuudesta esittää EMKR:n avustusta koskevat hakemuksensa. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri perusteli päätöksensä, jolla se hylkäsi PO Texelin hakemuksen saada meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan nojalla rahoitustukea tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevalle vuoden 2014 suunnitelmalleen, pääasiallisesti sillä, että mainitun hakemuksen jättämisen ajankohtana eli 19.5.2015 Alankomaiden kuningaskunnassa ei ollut vielä säädetty mahdollisuudesta käsitellä tällainen hakemus.
- 57 Lisäksi on täsmennettävä, että yhtäältä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen perusteella on niin, että mahdollisuus myöntää tuottajaorganisaatioille tukea oli otettu huomioon ainakin tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien laatimisen osalta tämän jäsenvaltion komissiolle toimittamassa toimintaohjelmassa. Toisaalta on todettava, että Alankomaiden hallitus totesi vastauksena sille istunnossa esitettyyn kysymykseen, että tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien avustusmoduulia koskevalla määräyksellä ei ollut taannehtivaa vaikutusta, joten kyseinen jäsenvaltio ei voinut käsitellä tuottajaorganisaatioiden ennen tämän määräyksen antamista toimittamia, EMKR:n tukea koskevia hakemuksia.
- 58 Tässä asiayhteydessä on katsottava, että kansallisten viranomaisten passiivisuus, kuten pääasiassa Alankomaiden viranomaisten passiivisuus, ei voi kuulua jäsenvaltioille niiden toimintaohjelmien täytäntöönpanon osalta tunnustettuun harkintavaltaan, vaikka nämä ohjelmat on yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan pantava täytäntöön jäsenvaltioiden institutionaalisten, oikeudellisten ja rahoituspuitteiden mukaisesti.
- 59 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio kieltäytyy hyväksymästä tuottajaorganisaation avustushakemusta, joka koskee tuottajaorganisaatiolle tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelusta ja täytäntöönpanosta aiheutuneita menoja, sillä perusteella, että hakemuksen jättämisen ajankohtana kyseisen jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä ei vielä ollut säädetty mahdollisuudesta käsitellä tällainen hakemus.

Toinen kysymys

- 60 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä suoraan luodaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisille tuottajaorganisaatioille oikeus saada EMKR:n rahoitustukea niille tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelusta ja täytäntöönpanosta aiheutuneisiin menoihin.
- 61 Tässä yhteydessä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että unionin asetuksen säännös on omiaan antamaan yksityisille oikeuksia, joihin ne voivat vedota tuomioistuimessa, vain, jos säännös on yhtäältä selvä, täsmällinen ja ehdoton ja jos siinä toisaalta ei jätetä sen soveltamisesta vastuussa oleville viranomaisille harkintavaltaa (ks. vastaavasti tuomio 24.10.1973, Schlüter, 9/73, EU:C:1973:110, 32 kohta).

- 62 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy myös ilmi, että unionin oikeuden säännös on ehdoton, jos siinä säädetään velvollisuus, johon ei ole liitetty minkäänlaisia ehtoja ja jonka täytäntöönpano tai vaikutukset eivät riipu sen enempää unionin toimielinten kuin jäsenvaltioidenkaan toimista (tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym., C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 95 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 63 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että – kuten julkisasiamies on katsonut ratkaisuehdotuksensa 84 kohdassa – meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että tässä säännöksessä yksinään ainoastaan mainitaan rahoitusperiaate hyvin yleisin sanakääntein, ja että tämän vuoksi on otettava huomioon saman asetuksen muissa säännöksissä ja erityisesti mainitun asetuksen 66 artiklan 2 ja 3 kohdassa tehdyt täsmennykset.
- 64 On kuitenkin todettava, että kyseisissä kohdissa säädetään tiettyjä edellytyksiä, jotka koskevat yhtäältä sitä, että tuottajaorganisaatioille aiheutuneisiin, tuotantoa ja markkinoille saattamista koskeviin suunnitelmiin liittyviin menoihin voidaan myöntää EMKR:n tukea vasta sen jälkeen, kun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat hyväksyneet yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun vuosikertomuksen, ja toisaalta sitä, että tuottajajärjestökohtaisesti vuosittain maksettava tuki ei saa olla yli 3 prosenttia asianomaisen tuottajajärjestön markkinoille saatetun tuotannon keskimääräisestä vuotuisesta arvosta kolmena edeltävänä kalenterivuotena. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklassa ei siis määritetä tuen täsmällistä määrää. Tuen myöntämisen ehtona on näin ollen erityisesti se, että jäsenvaltiot määrittävät tuen täsmällisen määrän.
- 65 Tästä seuraa, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohta ei täytä nyt annettavan tuomion 62 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä seuraavaa ehdottomuutta koskevaa kriteeriä.
- 66 Tämän jälkeen on todettava lisäksi, että jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ei olisi mahdollista tulkita kansallisen oikeutensa säännöksiä siten, että se voisi päätyä ratkaisuun, joka on yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevalla viimeisimmällä uudistuksella tavoiteltujen päämäärien mukainen, ja näin ollen taata unionin oikeuden täyden tehokkuuden, asianosainen, jonka oikeuksia on loukattu sen vuoksi, että kansallinen oikeus on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, voi tällaisessa tilanteessa kuitenkin vedota 19.11.1991 annettuun tuomioon Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428) perustuvaan oikeuskäytäntöön saadakseen tarvittaessa korvauksen kärsimästään vahingosta (ks. vastaavasti tuomio 7.8.2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 67 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä ei luoda suoraan tuottajaorganisaatioille oikeutta saada EMKR:n rahoitustukea niille tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelusta ja täytäntöönpanosta aiheutuneisiin menoihin.

Kolmas kysymys

- 68 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään pääasiallisesti, onko yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 6 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että EMKR:n avustusta myönnetään tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmisteluun ja täytäntöönpanoon, jos avustushakemus on jätetty tällaisen suunnitelman valmistelun ja täytäntöönpanon jälkeen.
- 69 Tämän säännöksen sanamuodon mukaan toimia ei valita ERI-rahastojen tuen kohteiksi, jos ne on saatettu fyysisesti päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan ennen kuin tuensaaja on jättänyt ohjelmaan liittyvän rahoitushakemuksen hallintoviranomaiselle, siitä riippumatta, onko tuensaaja maksanut kaikki asiaankuuluvat maksut.

- 70 Tässä yhteydessä on todettava yhtäältä, että tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelun ja täytäntöönpanon on katsottava olleen jatkuva toimi, joka jatkui 1.1.2014 ja 31.12.2010 välisen koko ohjelmakauden ajan. Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan nojalla tällaisen suunnitelman valmistelua ei pidetä sarjana erillisiä toimia, jotka pannaan täytäntöön erikseen, vaan yhtenä jatkuvana toimena, johon liittyy jatkuvia toimintakustannuksia. Vaikka mainitun asetuksen 28 artiklan 5 kohdan mukaan tällaisesta suunnitelmasta on laadittava vuosikertomus, mainittu suunnitelma saatetaan päätökseen vasta tämän ohjelmakauden lopussa. Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelun ja täytäntöönpanon, jotka toteutetaan kyseisen ohjelmakauden kuluessa, osalta ei siten voida katsoa, että ne on ”toteutettu kokonaisuudessaan” yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla.
- 71 Toisaalta unionin lainsäätäjän yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 2 artiklan 14 alakohdassa vahvistaman määritelmän mukaan tietyn toimen katsotaan olevan ”päätökseen saatu” vasta, kun muun muassa tuensaajat ovat maksaneet kaikki asiaankuuluvat maksut ja tuensaajille on maksettu vastaava julkinen rahoitusosuus. Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan tuottajaorganisaatioiden on toimitettava tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat suunnitelmat toimivaltaisten kansallisten viranomaistensa hyväksyttäväksi, ja kun kyseiset suunnitelmat on hyväksytty, tuottajaorganisaatioiden on viipymättä pantava ne täytäntöön. Mainitun artiklan 5 kohdan mukaan tuottajaorganisaatioiden on laadittava kyseisiin suunnitelmiin perustuvasta toiminnasta vuosikertomus ja toimitettava se kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten hyväksyttäväksi. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 2 kohdan mukaan tuottajaorganisaatioille voidaan myöntää EMKR:n tukea niiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelusta ja täytäntöönpanosta aiheutuneisiin menoihin vasta sen jälkeen, kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat hyväksyneet kyseisen vuosikertomuksen.
- 72 Lisäksi yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 6 kohdan sellaisesta tulkinnasta, jonka mukaan se on esteenä avustuksen myöntämiselle meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan nojalla tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon, jos avustushakemus on jätetty tällaisen suunnitelman valmistelun ja täytäntöönpanon jälkeen, seuraisi, että näiden organisaatioiden olisi tosiasiallisesti mahdotonta saada tällaista avustusta. Sen seurauksena olisi siten, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohta menettäisi tehokkaan vaikutuksensa.
- 73 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että EMKR:n avustusta myönnetään tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmisteluun ja täytäntöönpanoon, jos avustushakemus on jätetty tällaisen suunnitelman valmistelun ja täytäntöönpanon jälkeen.

Oikeudenkäyntikulut

- 74 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2328/2003, (EY) N:o 861/2006, (EY) N:o 1198/2006 ja (EY) N:o 791/2007 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1255/2011 kumoamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan**

parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 508/2014 66 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio kieltäytyy hyväksymästä kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottajaorganisaation avustushakemusta, joka koskee tuottajaorganisaatiolle tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelusta ja täytäntöönpanosta aiheutuneita menoja, sillä perusteella, että hakemuksen jättämisen ajankohtana kyseisen jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä ei vielä ollut säädetty mahdollisuudesta käsitellä tällainen hakemus.

- 2) Asetuksen N:o 508/2014 66 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä ei luoda suoraan kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottajaorganisaatioille oikeutta saada Euroopan meri- ja kalatalousrahaston rahoitustukea niille tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelusta ja täytäntöönpanosta aiheutuneisiin menoihin.
- 3) Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 65 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että Euroopan meri- ja kalatalousrahaston avustusta myönnetään tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon, jos avustushakemus on jätetty tällaisen suunnitelman valmistelun ja täytäntöönpanon jälkeen.

Allekirjoitukset