



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 19. decembra 2019*

„Predhodno odločanje – Skupna ribiška politika – Uredbe (EU) št. 1303/2013, št. 1379/2013 in št. 508/2014 – Organizacije proizvajalcev v sektorju ribištva in ribogojstva – Načrti proizvodnje in trženja – Finančna podpora za pripravo in izvajanje teh načrtov – Pogoji za upravičenost odhodkov – Polje proste presoje držav članic – Neobstoj možnosti za predložitev vloge za podporo v nacionalnem pravu“

V zadevi C-386/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (višje upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) z odločbo z dne 5. junija 2018, ki je na Sodišče prispela 11. junija 2018, v postopku

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA

proti

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik senata, P. G. Xuereb (poročevalec) in T. von Danwitz, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. aprila 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in M. L. Noort, agentki,
- za Evropsko komisijo H. van Vliet, F. Ronkes Agerbeek, K. Walkerová in F. Moro, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. junija 2019

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nizozemščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 28 Uredbe (EU) št. 1379/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1184/2006 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 104/2000 (UL 2013, L 354, str. 1, v nadaljevanju: Uredba o SUT), člena 65(6) Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL 2013, L 347, str. 320, v nadaljevanju: Uredba o SSO) ter člena 66(1) Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 149, str. 1, v nadaljevanju: Uredba o ESPR).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med organizacijo Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (v nadaljevanju: PO Texel) in minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister za kmetijstvo, naravo in kakovost živil, Nizozemska) glede odločbe tega ministra o zavrnitvi vloge te organizacije za nepovratna sredstva iz Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba o SUT

- 3 V uvodnih izjavah 7 in 14 Uredbe o SUT je navedeno:

„(7) Organizacije proizvajalcev ribiških proizvodov in organizacije proizvajalcev proizvodov iz ribogojstva (v nadaljnjem besedilu: organizacije proizvajalcev) so ključni pri doseganju ciljev skupne ribiške politike [(v nadaljevanju: SRP)] in za zagotovitev ustreznega upravljanja [skupne ureditve trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva (v nadaljevanju: SUT)]. Zato je treba povečati njihove odgovornosti in zagotoviti ustrezno finančno pomoč, da lahko odigrajo pomembnejšo vlogo v vsakodnevem upravljanju ribištva in hkrati upoštevajo okvir, ki ga določajo cilji skupne ribiške politike. [...]

[...]

(14) Da bi lahko organizacije proizvajalcev svoje člane usmerile v dejavnosti trajnostnega ribištva in ribogojstva, bi morale določiti in pristojnim organom držav članic predložiti načrt proizvodnje in trženja, ki bi vseboval ukrepe, potrebne za izpolnitev svojih ciljev.“
- 4 Člen 6(1) te uredbe določa:

„Organizacije proizvajalcev [...] se lahko ustanovijo na pobudo proizvajalcev ribiških proizvodov oziroma proizvodov iz ribogojstva v eni ali več državah članicah [...].“

- 5 Člen 28 navedene uredbe, naslovljen „Načrt proizvodnje in trženja“, določa:

„1. Vsaka organizacija proizvajalcev svojim pristojnim nacionalnim organom v odobritev predloži načrt proizvodnje in trženja vsaj za najpomembnejše vrste, ki jih trži. [...]

[...]

3. Načrt proizvodnje in trženja odobrijo pristojni nacionalni organi. Ko je načrt odobren, ga organizacija proizvajalcev začne takoj izvajati.

[...]

5. Organizacija proizvajalcev pripravi letno poročilo o svojih dejavnostih na podlagi načrta proizvodnje in trženja ter ga predloži v odobritev pristojnim nacionalnim organom.

6. Organizacije proizvajalcev lahko prejmejo finančno pomoč za pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja v skladu z bodočim pravnim aktom Unije, ki bo določil pogoje finančne podpore politikam za pomorstvo in ribištvo za obdobje 2014 - 2020.

[...]“

Uredba o SRP

- 6 Uredba (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1954/2003 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2371/2002 in (ES) št. 639/2004 ter Sklepa Sveta 2004/585/ES (UL 2013, L 354, str. 22, v nadaljevanju: Uredba o SRP) v členu 35 določa:

„1. Vzpostavi se [SUT][...]

[...]

3. [SUT] zajema zlasti:

[...]

(b) načrte proizvodnje in trženja organizacij proizvajalcev [...];

[...]“

Uredba o SSO

- 7 Člen 2, točka 14, Uredbe o SSO opredeljuje pojem „končana operacija“ tako, da „pomeni operacijo, ki je bila fizično zaključena ali popolnoma izvedena, za katero so upravičenci izvršili vsa zadevna izplačila, njim pa je bil izplačan ustrezen javni prispevek“.

- 8 Člen 4(4) te uredbe določa:

„Države članice na ustrezni teritorialni ravni v skladu s svojim institucionalnim, pravnim in finančnim okvirom in organi, ki jih imenujejo v ta namen, so odgovorni za pripravo in izvajanje programov ter opravljanje svojih nalog [...] v skladu s to uredbo in pravili za posamezne [evropske strukturne in investicijske] sklade [(v nadaljevanju: skladi ESI)].“

- 9 Člen 65(1), (2) in (6) navedene uredbe, naslovljen „Upravičenost“, določa:

„1. Upravičenost izdatkov se določi na podlagi nacionalnih pravil, razen če so določena posebna pravila v tej uredbi ali na podlagi te uredbe ali pravil za posamezne sklade.

2. Izdatki so upravičeni do prispevka iz skladov ESI, če so nastali upravičencu in so plačani med datumom predložitve programa Komisiji ali med 1. januarjem 2014, kar nastopi prej, in 31. decembrom 2023. [...]

[...]

6. Operacije se ne izberejo za podporo skladov ESI, če so bile fizično dokončane ali v celoti izvedene, preden je upravičenec organu upravljanja vložil zahtevek za financiranje v okviru programa, ne glede na to, ali je upravičenec opravil vsa povezana izplačila.“

Uredba o ESPR

- 10 Člen 6 Uredbe o ESPR, naslovljen „Prednostne naloge Unije“, v točki 5 določa:

„ESPR prispeva k strategiji Evropa 2020 ter k izvajanju SRP. ESPR zasleduje naslednje prednostne naloge Unije na področju trajnostnega razvoja ribištva in akvakulture ter s tem povezanih dejavnosti, ki odražajo ustrezne tematske cilje iz Uredbe [o SSO]:

[...]

5. Pospeševanje trženja in predelave z zasledovanjem naslednjih posebnih ciljev:
- (a) izboljšanje tržne ureditve za ribiške proizvode in proizvode iz akvakulture;
 - (b) spodbujanje naložb v sektorja predelave in trženja.

[...]“

- 11 Člen 66 Uredbe o ESPR, naslovljen „Načrti proizvodnje in trženja“, določa:

„1. ESPR podpira pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja iz člena 28 Uredbe [o SUT].

2. Odhodki v zvezi z načrti proizvodnje in trženja so upravičeni do podpore iz ESPR šele potem, ko pristojni organi v državi članiciodobrijo letno poročilo iz člena 28(5) Uredbe [o SUT].

3. Podpora, ki se za posamezno organizacijo proizvajalcev na leto odobri v skladu s tem členom, ne presega 3 % povprečne letne vrednosti proizvodnje, ki jo je v predhodnih treh koledarskih letih dala na trg ta organizacija proizvajalcev. [...]

4. Zadevna država članica lahko po odobritvi načrta proizvodnje in trženja dodeli predplačilo v višini 50 % finančne podpore v skladu s členom 28(3) Uredbe [o SUT].

5. Podpora iz odstavka 1 se dodeli samo organizacijam proizvajalcev in združenjem organizacij proizvajalcev.“

- 12 Člen 68 Uredbe o ESPR, naslovljen „Ukrepi za trženje“, v odstavku 1 določa:

„ESPR lahko podpira ukrepe za trženje ribiških proizvodov in proizvodov iz akvakulture [...].“

Izvedbena uredba (EU) št. 1418/2013

- 13 Člen 2(1) Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 1418/2013 z dne 17. decembra 2013 glede načrtov proizvodnje in trženja v skladu z Uredbo (EU) št. 1379/2013 (UL 2013, L 353, str. 40) določa:

„Organizacije proizvajalcev svoje prve načrte svojim pristojnim nacionalnim organom predložijo do konca februarja 2014. [...]“

Smernice št. 2014/2

- 14 Točka 3.3 Smernic Komisije št. 2014/2 z dne 13. junija 2014 o vključitvi razsežnosti trga v operativnih programih iz ESPR določa zlasti:

„Za vsebino, potrditev in odločitev o ravni financiranja [načrtov proizvodnje in trženja] so pristojne države članice: države članice morajo odobriti [načrte proizvodnje in trženja] in določiti znesek financiranja za vsak tak načrt. [...]“

Nizozemsko pravo

Splošni zakon o upravnem pravu

- 15 V skladu s členom 4: 23(1) wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (zakon o splošnih pravilih upravnega prava (splošni zakon o upravnem pravu)) z dne 4. junija 1992 (Stb. 1992, št. 315) lahko upravni organ nepovratna sredstva odobri le na podlagi zakonske določbe, ki določa, za katere dejavnosti se nepovratna sredstva lahko odobrijo.

Uredba o evropskih nepovratnih sredstvih za gospodarstvo

- 16 Na Nizozemskem je 1. julija 2015 začela veljati 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) (uredba državnega sekretarja za gospodarske zadeve št. WJZ/15083650 o določitvi instrumentov nepovratnih sredstev v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov na področju gospodarskih zadev (v nadaljevanju: uredba o evropskih nepovratnih sredstvih za gospodarstvo)) z dne 28. junija 2015 (Stcrt. 2015, št. 18094).
- 17 V skladu s členom 2.2 te uredbe lahko minister za kmetijstvo, naravo in kakovost živil na zahtevo odobri nepovratna sredstva za dejavnosti iz Uredbe o ESPR.
- 18 V skladu s členom 2.3(1) navedene uredbe lahko minister dodeli nepovratna sredstva le, če je predvidel možnost predložitve vloge za nepovratna sredstva ter določil mejno vrednost nepovratnih sredstev in rok za predložitev vloge.

Uredba, ki določa modul nepovratnih sredstev za načrte proizvodnje in trženja

- 19 Kraljevina Nizozemska je z 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 (uredba državnega sekretarja za gospodarske zadeve št. WJZ/16105576 o spremembi uredbe o evropskih nepovratnih sredstvih za gospodarstvo in uredbe o sprostitev evropskih nepovratnih sredstev za gospodarstvo za

leto 2016 glede modula nepovratnih sredstev za načrte proizvodnje in trženja ter o drugih spremembah v okviru Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo) z dne 25. avgusta 2016 (Stcrt. 2016, št. 43926, v nadaljevanju: uredba, ki določa modul nepovratnih sredstev za načrte proizvodnje in trženja) določila modul nepovratnih sredstev za načrte proizvodnje in trženja za obdobje od 29. avgusta do 16. septembra 2016.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 20 PO Texel je organizacija proizvajalcev v smislu člena 6(1) Uredbe o SUT, katere namen je sprejemanje ukrepov za spodbujanje razumnega ribolova in izboljšanje pogojev prodaje ribiških proizvodov.
- 21 Ta organizacija je 29. aprila 2014 v skladu s členom 28(1) Uredbe o SUT ministru za kmetijstvo, naravo in kakovost živil v odobritev predložila svoj načrt proizvodnje in trženja za leto 2014.
- 22 Minister je v skladu s členom 28(3) Uredbe o SUT s sklepom z dne 9. julija 2014 odobril ta načrt, ki ga je organizacija Texel PO v skladu s tem členom začela takoj izvajati.
- 23 Kraljevina Nizozemska je oktobra 2014 Komisiji predložila operativni program za obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020.
- 24 Po tem, ko je Komisija 25. februarja 2015 operativni program, ki ga je predložila Kraljevina Nizozemska, odobrila, je organizacija PO Texel 19. maja 2015 na podlagi svojega načrta proizvodnje in trženja za leto 2014 pri ministru za kmetijstvo, naravo in kakovost živil vložila vlogo za nepovratna sredstva za upravičenost do podpore iz ESPR za odhodke, ki jih je imela tako za pripravo in izvajanje tega načrta kot za ukrepe trženja, ki jih je sprejela.
- 25 Ta minister je s sklepom z dne 10. julija 2015 vlogo organizacije PO Texel zavrnil. Po eni strani je menil, da v Kraljevini Nizozemski na dan vložitve vloge organizacije PO Texel za nepovratna sredstva še ni obstajala možnost predložitve takšne vloge ne za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja v skladu s členom 66 Uredbe o ESPR ne za ukrepe trženja ribiških proizvodov in proizvodov ribogojstva, ki jih sprejmejo organizacije proizvajalcev v skladu s členom 68 te uredbe. Po drugi strani je ta minister presodil, da je organizacija PO Texel vlogo za nepovratna sredstva predložila šele po tem, ko je pripravila in po odobritvi ministra izvedla načrt proizvodnje in trženja za leto 2014.
- 26 Minister za kmetijstvo, naravo in kakovost živil je ugovor organizacije PO Texel zoper ta sklep z odločbo z dne 13. novembra 2015 zavrnil kot neutemeljen.
- 27 Organizacija PO Texel v podporo tožbi, ki jo je zoper ta sklep vložila pri College van Beroep voor het bedrijfsleven (višje upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska), med drugim trdi, da je na podlagi člena 66 Uredbe o ESPR upravičena do podpore iz ESPR za odhodke, povezane s pripravo in izvajanjem načrta proizvodnje in trženja za leto 2014, ki ga je sprejela. V zvezi s tem organizacija PO Texel poudarja, da je morala predložiti načrt proizvodnje in trženja v skladu s členom 28(1) Uredbe o SUT.
- 28 Minister za kmetijstvo, naravo in kakovost živil na drugi strani v bistvu trdi, da vlogi organizacije PO Texel za nepovratna sredstva ni mogel ugoditi, saj v Kraljevini Nizozemski na dan vložitve te vloge še ni obstajala možnost predložitve takšne vloge, in da poglavje Uredbe o ESPR, v katerem je člen 66 te uredbe, državam članicam vsekakor pušča široko polje proste presoje.

29 V teh okoliščinah je College van Beroep voor het bedrijfsleven (višje upravno sodišče za gospodarske zadeve) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. (a) Ali člen 66(1) [Uredbe o ESPR] – v katerem je določeno, da [ESPR] podpira pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja iz člena 28 [Uredbe o SUT] – nasprotuje temu, da država članica ugovarja organizaciji proizvajalcev, ki je predložila vlogo za dodelitev takih nepovratnih sredstev, da ta država članica ob predložitvi vloge ne v operativnem programu, ki ga je odobrila Evropska komisija, ne v nacionalnih predpisih za določitev upravičenosti izdatkov ni omogočala predložitve take vloge za določeno kategorijo izdatkov (v obravnavani zadevi: stroški za pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja) ali za določeno obdobje (v obravnavani zadevi: leto 2014)?
- (b) Ali je za odgovor na [prvo] vprašanje[, točka (a),] pomembno, da je organizacija proizvajalcev na podlagi člena 28 [Uredbe o SUT] dolžna pripraviti načrt proizvodnje in trženja in po tem, ko država članica odobri načrt proizvodnje in trženja, izvesti ta načrt?
2. Ali lahko – če je odgovor na [prvo] vprašanje[, točka (a)], da člen 66(1) [Uredbe o ESPR] nasprotuje temu, da država članica ugovarja organizaciji proizvajalcev, ki je predložila vlogo za dodelitev nepovratnih sredstev za pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja, da ta država članica ni omogočala take vloge v času predložitve vloge – zadevni prosilec za nepovratna sredstva pravno podlago za dodelitev zadevnih nepovratnih sredstev proti svoji državi članici izvaja neposredno iz člena 66(1) [Uredbe o ESPR]?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje, da lahko zadevni prosilec za nepovratna sredstva izvaja pravno podlago za vlogo za dodelitev zadevnih nepovratnih sredstev, ki jo poda svoji državi članici, neposredno iz člena 66(1) [Uredbe o ESPR] – ali člen 65(6) [Uredbe o SSO] nasprotuje temu, da se zagotovijo nepovratna sredstva za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja v položaju, ko je vloga za nepovratna sredstva predložena po pripravi in izvedbi načrta proizvodnje in trženja?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 30 Najprej je treba izpostaviti, da je z začetkom veljavnosti uredb o SUT, SRP in ESPR nastopila zadnja reforma na področju SRP, ki se je začela uporabljati 1. januarja 2014.
- 31 Zakonodajalec Unije je, da bi dosegel učinke te reforme, izrecno poudaril, da je treba za to organizacijam proizvajalcev zagotoviti potrebno finančno podporo, pri čemer jim je dal na voljo posebno orodje za podporo, in sicer načrte proizvodnje in trženja.
- 32 Pogoji, ki urejajo pripravo in izvajanje navedenih načrtov, so določeni v členu 28 Uredbe o SUT, ki organizacijam proizvajalcev nalaga nekatere obveznosti, kot so, prvič, da takšne organizacije predložijo tak načrt v odobritev pristojnim nacionalnim organom, drugič, da ko ta načrt pristojni nacionalni organi odobrijo, ga začnejo te organizacije takoj izvajati, ter tretjič, da navedene organizacije pripravijo letno poročilo o svojih dejavnostih na podlagi navedenega načrta in ga predložijo pristojnim nacionalnim organom. Odhodki, ki so jih imele organizacije proizvajalcev za pripravo in izvajanje svojih načrtov proizvodnje in trženja, postanejo upravičeni do podpore iz ESPR šele po odobritvi tega letnega poročila.
- 33 Načini financiranja teh načrtov so urejeni z Uredbo o ESPR, ki je finančno sredstvo za izvajanje SRP v programskem obdobju od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020, in zlasti s členom 66 te uredbe.

- 34 V zvezi s tem je treba izpostaviti, da se financiranje iz naslova ESPR izvaja na podlagi enotnih operativnih programov, ki jih pripravi vsaka država članica in ki zajemajo celotno programsko obdobje. Ti programi, ki so predloženi Komisiji, morajo vsebovati finančni načrt in opis strategije, ki se uporabi, da bi se dokazalo, da lahko dodelitev finančnih sredstev prednostnim nalogam Unije iz člena 6 navedene uredbe ustrezno prispeva k uresničitvi ciljev, določenih v navedenih programih. Potem ko Komisija te programe odobri, je v pristojnosti držav članic, da določijo nacionalna merila za upravičenost odhodkov in da določijo možnost vložitve vloge za nepovratna sredstva na podlagi ESPR. V obravnavani zadevi je bila v Kraljevini Nizozemska ta možnost določena šele 25. avgusta 2016 z uredbo, ki določa modul nepovratnih sredstev za načrte proizvodnje in trženja.
- 35 Poleg tega je treba izpostaviti, da so morale organizacije proizvajalcev zaradi poznega sprejetja Uredbe o ESPR, ki je bila sprejeta šele 15. maja 2014, z retroaktivno uporabo od 1. januarja 2014, in dejstva, da so lahko države članice Komisiji šele po tem datumu predložile operativne programe, pripraviti in izvajati svoje načrte proizvodnje in trženja za leto 2014, čeprav možnost prejema finančne podpore iz člena 66 te uredbe še ni bila formalno določena. Te organizacije so morale namreč v skladu s členom 2 Izvedbene uredbe št. 1418/2013 svoje načrte za leto 2014 predložiti pred koncem februarja tega leta. V obravnavani zadevi je organizacija PO Texel svoj načrt predložila pristojnemu nacionalnemu ministru šele 29. aprila 2014.
- 36 V zvezi s tem nizozemski organi, čeprav Izvedbena uredba št. 1418/2013 določa obveznost za organizacije proizvajalcev, da predložijo svoje načrte proizvodnje in trženja za leto 2014 pred koncem februarja tega leta, niso menili, da ima zamuda pri predložitvi načrta organizacije PO Texel poseben pomen, ker ta uredba ni določala posledic v primeru nespoštovanja tega roka. Ta vlada je potrdila, da ta zamuda za to organizacijo proizvajalcev vsekakor ne more imeti posledic, kot je odvzem pravice do nepovratnih sredstev iz naslova ESPR.

Prvo vprašanje

- 37 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 66(1) Uredbe o ESPR razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica organizaciji proizvajalcev zavrne vlogo za nepovratna sredstva v zvezi z odhodki, ki jih je imela za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja, ker ta država na dan vložitve te vloge v svojem nacionalnem pravnem redu še ni določila možnosti za obravnavo takšne vloge. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali lahko okoliščina, da člen 28 Uredbe o SUT tem organizacijam nalaga pripravo takih načrtov in njihovo izvajanje, potem ko jih odobrijo pristojni nacionalni organi, vpliva na odgovor na to vprašanje.
- 38 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, ali je zakonodajalec Unije s tem, da je v členu 66(1) Uredbe o ESPR določil, da ESPR „podpira“ pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja, želel uvesti obveznost držav članic, da sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi se zagotovi, da so organizacije proizvajalcev lahko upravičene do podpore iz ESPR za pripravo in izvajanje takih načrtov.
- 39 V skladu s členom 66(1) Uredbe o ESPR ESPR „podpira“ pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja iz člena 28 Uredbe o SUT.
- 40 Uporaba zavezujočega izraza „podpira“ je v prid razlagi člena 66(1) Uredbe o ESPR, da imajo države članice v skladu s pogoji, določenimi v tem členu, obveznost, da določijo zagotavljanje pomoči za pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja iz člena 28 Uredbe o SUT.
- 41 Ta razlaga je podprta tako z zgodovino nastanka člena 66(1) Uredbe o ESPR kot s sobesedilom in cilji, ki jih uresničuje ureditev, katere del je ta člen.

- 42 Najprej je treba v zvezi z zgodovino nastanka te določbe na eni strani poudariti, da se je, kot je izpostavil generalni pravobranilec v točki 46 sklepnih predlogov in kot je navedla Komisija v pisnem stališču, zakonodajalec Unije namerno odločil, da je člen 66(1) Uredbe o ESPR zavezujoč. Iz pripravljalnih dokumentov v zvezi s to določbo namreč izhaja, da čeprav je bil v predlogu Uredbe o ESPR (COM(2011) 804 final), ki ga je predložila Komisija, predlagan izraz, v skladu s katerim ESPR „lahko podpira“, pa ta izraz ni bil sprejet v končnem besedilu navedene določbe. Evropski parlament je vztrajal, da se izraz „ESPR podpira“ uporablja tako, da se zagotovi, da se organizacijam proizvajalcev na podlagi ESPR odobri finančna podpora za pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja.
- 43 Na drugi strani se ta razlaga odraža tako v točki 3.3 Smernic št. 2014/2, v skladu s katero države članice „morajo“ odobriti načrte proizvodnje in trženja ter določiti znesek financiranja za vsak tak načrt, kot v usmeritvah Komisije na njeni spletni strani v razdelku s pogosto zastavljenimi vprašanji, kjer je v bistvu navedeno, da nacionalni organi „morajo podpreti“ pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja s financiranjem na podlagi ESPR, če je te načrte odobril pristojni nacionalni organ in če je ta podpora znotraj mejne vrednosti, določene v členu 66(3) Uredbe o ESPR.
- 44 Res je, da Sodišča niti smernice Komisije niti njene usmeritve na njeni spletni strani v razdelku s pogostimi vprašanji ne morejo zavezovati. Vendar pa so lahko koristen vir navdiha (glej po analogiji sodbo z dne 17. marca 2016, Parlament/Komisija, C-286/14, EU:C:2016:183, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 45 Dalje, glede sobesedila, v katero je umeščen člen 66(1) Uredbe o ESPR, je treba ugotoviti, na eni strani, da se ta določba razlikuje od večine drugih določb Uredbe o ESPR, kot sta člena 48 in 68 te uredbe, ki nezavezujoče določata, da se podpora „lahko dodeli“ ali da ESPR „lahko podpira“ nekatere ukrepe ali operacije.
- 46 Na drugi strani je treba izpostaviti, da se člen 66(1) Uredbe o ESPR izrecno sklicuje na člen 28 Uredbe o SUT, z odstavkom 6 katerega se želi zagotoviti, da morajo biti organizacije proizvajalcev, če so izpolnjeni pogoji iz odstavkov 1, 3 in 5 tega člena, upravičene do finančne podpore za pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja.
- 47 Tega, da je besedilo člena 66(1) Uredbe o ESPR zavezujoče, ni mogoče izpodbiti z navedbo nizozemske vlade, da besedilo, ki ga je zakonodajalec Unije uporabil v členu 28(6) Uredbe o SUT, s tem, da določa, da organizacije proizvajalcev „lahko prejmejo finančno pomoč [...] v skladu z bodočim pravnim aktom Unije“, v bistvu pomeni, da je namen tega člena državam članicam prepustiti možnost, da tako podporo zagotovijo tem organizacijam. Sklicevanje na glagol „moči“ v tej določbi se namreč ne sme razumeti, kot da je ta določba nezavezujoča, ampak je to sklicevanje treba razlagati s pogledom v prihodnost z vidika okoliščine, da bi morale navedene organizacije biti upravičene do finančne podpore na podlagi bodočega akta Unije, ki je nato postal Uredba o ESPR.
- 48 Poleg tega je treba ugotoviti, da je to, da je besedilo člena 66(1) Uredbe o ESPR zavezujoče, tudi logična posledica povezave te določbe z obveznostmi, ki so naložene organizacijam proizvajalcev na podlagi člena 28(1), (3) in (5) Uredbe o SUT, kot so navedene v točki 32 te sodbe.
- 49 Nazadnje, to, da je besedilo člena 66(1) Uredbe o ESPR zavezujoče, se zahteva tudi glede na cilje, ki jih uresničuje zadnja reforma na področju SRP, ter glede na namen in splošno sistematiko Uredbe o ESPR.
- 50 V zvezi s tem je treba opozoriti, na prvem mestu, da je zakonodajalec Unije v uvodnih izjavah 7 in 14 Uredbe o SUT izrecno poudaril nujnost krepitve odgovornosti organizacij proizvajalcev in zagotovitve ustrezne finančne podpore, da lahko te organizacije odigrajo pomembnejšo vlogo v vsakodnevnem upravljanju ribištva, tako da lahko njihovi člani opravljajo ribolovne dejavnosti in dejavnosti ribogojstva na trajnosten način v skladu z okvirom, opredeljenim s cilji SRP. Kot je generalni pravobranilec v bistvu izpostavil v točkah od 49 do 51 sklepnih predlogov, je treba cilj – ki ga uresničuje finančna podpora iz člena 66(1) Uredbe o ESPR in na splošno sistem financiranja, uveden

v okviru zadnje reforme na področju SRP – razlagati v povezavi s ključno vlogo, dodeljeno tem organizacijam, ker je bila tem organizacijam zaupana naloga, da učinkovito prispevajo k opravljanju naloge v splošnem interesu.

- 51 Na drugem mestu je treba ugotoviti, da se v skladu s členom 66(5) Uredbe o ESPR lahko podpora iz odstavka 1 tega člena dodeli samo organizacijam ali združenjem takih organizacij. Zato, kot je izpostavil generalni pravobranilec v točki 50 sklepnih predlogov, se sistem financiranja, uveden v okviru ESPR, bistveno razlikuje od sistemov financiranja iz drugih skladov ESI.
- 52 Na tretjem mestu je treba izpostaviti, da je pomen, ki se nanaša na to, da je treba tem organizacijam zagotoviti podporo iz ESPR za pripravo izvedbo načrtov proizvodnje in trženja, podkrepjen s tem, da je zakonodajalec Unije v členu 66(4) Uredbe o ESPR izrecno določil – predvsem zato, da med datumom za pripravo teh načrtov in datumom, ko so lahko navedene organizacije upravičene do financiranja iz naslova ESPR, potem ko pristojni nacionalni organi odobrijo njihova letna poročila, preteče vsaj eno leto – možnost, da države članice tem organizacijam dodelijo predplačilo v višini 50 % finančne pomoči, ki je zahtevana na podlagi teh načrtov.
- 53 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba člen 66(1) Uredbe o ESPR razumeti tako, da državam članicam nalaga obveznost, da sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da so organizacije proizvajalcev upravičene do financiranja na podlagi ESPR tako za pripravo kot za izvajanje načrtov proizvodnje in trženja.
- 54 Da bi lahko države članice izpolnile to obveznost, morajo v svojem nacionalnem pravnem redu določiti možnost, da lahko organizacije proizvajalcev vložijo vloge za nepovratna sredstva na podlagi ESPR za pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja. Poleg tega morajo države članice v skladu s členom 66(2) in (3) Uredbe o ESPR v povezavi s členom 4(4) in členom 65(1) Uredbe o SSO sprejeti ukrepe za izvajanje Uredbe o ESPR, kar zadeva upravičenost odhodkov, in zlasti določiti merila glede datuma začetka upravičenosti teh odhodkov in metode za izračun zneska, ki se prizna vsaki od teh organizacij.
- 55 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da so nacionalni organi pri sprejetju izvedbenih ukrepov na podlagi predpisov Unije dolžni izvajati svojo diskrecijsko pravico ob upoštevanju temeljnih načel prava, med drugim načela pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2006, Slob, C-496/04, EU:C:2006:570, točka 41). Nacionalni organi morajo svojo diskrecijsko pravico prav tako izvrševati ob spoštovanju splošne obveznosti skrbnosti, ki jo imajo na podlagi člena 4(3) PEU.
- 56 V obravnavani zadevi, kot izhaja iz točk 19 in 34 te sodbe, je Kraljevina Nizozemska šele 25. avgusta 2016 ob sprejetju uredbe, ki določa modul nepovratnih sredstev za načrte proizvodnje in trženja, v svojem nacionalnem pravnem redu določila organizacijam proizvajalcev možnost, da predložijo svoje vloge za nepovratna sredstva na podlagi ESPR. Poleg tega iz predložitvene odločbe izhaja, da je bila zavrnitev – s strani ministra za kmetijstvo, naravo in kakovost živil – vloge, ki jo je vložila organizacija PO Texel za pridobitev finančne podpore na podlagi člena 66(1) Uredbe o ESPR za njen načrt proizvodnje in trženja za leto 2014, v bistvu obrazložena s tem, da Kraljevina Nizozemska ob vložitvi te vloge, to je 19. maja 2015, še ni določila možnosti za obravnavo take vloge.
- 57 Poleg tega je treba po eni strani pojasniti, da je bila glede na informacije, ki jih je posredovalo predložitveno sodišče, možnost za podporo organizacij proizvajalcev določena vsaj v zvezi s pripravo načrtov proizvodnje in trženja v operativnem programu, ki ga je ta država članica predložila Komisiji. Po drugi strani je treba izpostaviti, da je nizozemska vlada, ko je bila o tem vprašana na obravnavi, potrdila, da uredba, ki določa modul nepovratnih sredstev za načrte proizvodnje in trženja, ni imela retroaktivnega učinka, tako da vlog za nepovratna sredstva iz ESPR, ki so jih predložile organizacije proizvajalcev pred njenim sprejetjem, ta uredba ni mogla urejati.

- 58 V tem okviru je treba ugotoviti, da pasivnost nacionalnih organov, kot je ta, ki so jo izkazali nizozemski organi v postopku v glavni stvari, ne more biti del polja proste presoje, ki je državam članicam priznано v zvezi z izvajanjem njihovih zadevnih operativnih programov, čeprav je treba to izvajanje opraviti na podlagi člena 4(4) Uredbe o SSO v skladu z institucionalnim, pravnim in finančnim okvirom teh držav članic.
- 59 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 66(1) Uredbe o ESPR razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica organizaciji proizvajalcev zavrne vlogo za nepovratna sredstva v zvezi z odhodki, ki jih je imela za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja, ker ta država na dan vložitve te vloge v svojem nacionalnem pravnem redu še ni določila možnosti za obravnavo takšne vloge.

Drugo vprašanje

- 60 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 66(1) Uredbe o ESPR razlagati tako, da organizacijam proizvajalcev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, neposredno podeljuje pravico do finančne podpore na podlagi ESPR za odhodke, ki so jih te organizacije imele za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja.
- 61 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da lahko določba uredbe Unije pravnim subjektom podeli pravice, ki jih ti lahko uveljavljajo na sodišču, zgolj, če je ta določba po eni strani jasna, natančna in brezpogojna, na drugi strani pa ne dopušča organom, pristojnim za njeno izvajanje, nobenega polja proste presoje (glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 1973, Schlüter, 9/73, EU:C:1973:110, točka 32).
- 62 Iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da je določba prava Unije brezpogojna, če določa obveznost, ki ne vsebuje nobenega pogoja, in njena izvršitev ali učinki niso odvisni od nobenega akta institucij Unije ali držav članic (sodba z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi, od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 95 in navedena sodna praksa).
- 63 V obravnavani zadevi je treba izpostaviti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 84 sklepnih predlogov, da iz samega besedila člena 66(1) Uredbe o ESPR izhaja, da ta določba sama po sebi določa zgolj načelo financiranja zelo na splošno in da je zato treba upoštevati pojasnila, določena v drugih določbah te uredbe, zlasti tista iz člena 66(2) in (3) navedene uredbe.
- 64 Izpostaviti pa je treba, da ta odstavka določata nekatere pogoje, ki se nanašajo po eni strani na to, da so odhodki organizacije proizvajalcev, povezani z načrti proizvodnje in trženja, upravičeni do podpore iz ESPR šele potem, ko pristojni nacionalni organiodobrijo letno poročilo iz člena 28(5) Uredbe o SUT, in po drugi strani na to, da podpora, ki se za posamezno organizacijo proizvajalcev na leto odobri, ne sme presegati 3 % povprečne letne vrednosti proizvodnje, ki jo je v predhodnih treh koledarskih letih dala na trg ta organizacija proizvajalcev. Natančen znesek pomoči torej ni določen v členu 66 Uredbe o ESPR. Zato je dodelitev pomoči odvisna med drugim od določitve natančnega zneska pomoči s strani držav članic.
- 65 Iz tega sledi, da člen 66(1) Uredbe o ESPR ne izpolnjuje merila brezpogojnosti, ki izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 62 te sodbe.
- 66 Ob tem pojasnilu je treba dodati, da če predložitveno sodišče ne bi moglo razlagati določb svojega nacionalnega prava tako, da bi takšna razlaga lahko pripeljala do rešitve, skladne s cilji, ki jih uresničuje zadnja reforma na področju SRP, in da bi se zato zagotovil polni učinek prava Unije, bi se v takem položaju stranka, ki je oškodovana zaradi neskladnosti nacionalnega prava s pravom Unije, kljub temu za povrnitev morebitne utrpljene škode lahko sklicevala na sodno prakso, izhajajočo iz

sodbe z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428) (glej v tem smislu sodbo z dne 7. avgusta 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, točka 56 in navedena sodna praksa).

- 67 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 66(1) Uredbe o ESPR razlagati tako, da organizacijam proizvajalcev neposredno ne podeljuje pravice do finančne podpore na podlagi ESPR za odhodke, ki so jih te organizacije imele za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja.

Tretje vprašanje

- 68 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 65(6) Uredbe o SSO razlagati tako, da nasprotuje dodelitvi nepovratnih sredstev na podlagi ESPR za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja, če je bila vloga za nepovratna sredstva vložena po pripravi in izvajanju takega načrta.
- 69 V skladu s to določbo se operacije ne izberejo za podporo skladov ESI, če so bile fizično dokončane ali v celoti izvedene, preden je upravičenec pri organu upravljanja vložil zahtevek za financiranje v okviru programa, ne glede na to, ali je upravičenec opravil vsa povezana izplačila.
- 70 V zvezi s tem je treba po eni strani izpostaviti, da je treba pripravo in izvajanje načrtov proizvodnje in trženja šteti za nadaljevano dejanje, ki poteka v celotnem programskem obdobju od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020. V skladu s členom 28 Uredbe o SUT se priprava takega načrta ne šteje za vrsto posamičnih dejanj, temveč za eno samo nadaljevano dejanje s tekočimi operativnimi stroški. Čeprav mora biti v skladu s členom 28(5) te uredbe tak načrt del letnega poročila, je dokončan šele ob koncu navedenega programskega obdobja. Zato ni mogoče šteti, da sta priprava in izvajanje načrta proizvodnje in trženja v zadevnem programskem obdobju „v celoti izveden[a]“ v smislu člena 65(6) Uredbe o SSO.
- 71 Po drugi strani se glede na opredelitev, ki jo je določil zakonodajalec Unije v členu 2, točka 14, Uredbe o SSO, za neko transakcijo šteje, da je „končana“ šele, ko so med drugim upravičenci izvršili vsa zadevna izplačila, njim pa je bil izplačan ustrezen javni prispevek. Na podlagi člena 28(1) in (3) Uredbe o SUT pa so organizacije proizvajalcev dolžne pristojnim nacionalnim organom v odobritev predložiti načrte proizvodnje in trženja ter – potem ko jih ti organiodobrijo – te načrte začeti takoj izvajati. Na podlagi odstavka 5 tega člena morajo te organizacije pripraviti letno poročilo o svojih dejavnostih na podlagi njihovih zadevnih načrtov ter ga predložiti pristojnim nacionalnim organom. Odhodki, ki so jih imele organizacije proizvajalcev za pripravo in izvajanje svojih načrtov proizvodnje in trženja, postanejo upravičeni do podpore iz ESPR šele po odobritvi – s strani teh organov – tega letnega poročila na podlagi člena 66(2) Uredbe o ESPR.
- 72 Poleg tega bi razlaga člena 65(6) Uredbe o SSO, ki nasprotuje dodelitvi nepovratnih sredstev na podlagi člena 66(1) Uredbe o ESPR za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja, če je bila vloga za nepovratna sredstva vložena po pripravi in izvajanju takega načrta, tem organizacijam dejansko onemogočila prejemanje take podpore. Zato bi taka razlaga členu 66(1) Uredbe o ESPR posledično odvzela polni učinek.
- 73 Glede na navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 65(6) Uredbe o SSO razlagati tako, da ne nasprotuje dodelitvi nepovratnih sredstev na podlagi ESPR za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja, če je bila vloga za nepovratna sredstva vložena po pripravi in izvajanju takega načrta.

Stroški

- ⁷⁴ Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Člen 66(1) Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica organizaciji proizvajalcev v sektorju ribištva in ribogojstva zavrne vlogo za nepovratna sredstva v zvezi z odhodki, ki jih je imela za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja, ker ta država na dan vložitve te vloge v svojem nacionalnem pravnem redu še ni določila možnosti za obravnavo takšne vloge.
2. Člen 66(1) Uredbe št. 508/2014 je treba razlagati tako, da organizacijam proizvajalcev v sektorju ribištva in ribogojstva neposredno ne podeljuje pravice do finančne podpore na podlagi Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo za odhodke, ki so jih te organizacije imele za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja.
3. Člen 65(6) Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje dodelitvi nepovratnih sredstev na podlagi Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo za pripravo in izvajanje načrta proizvodnje in trženja, če je bila vloga za nepovratna sredstva vložena po pripravi in izvajanju takega načrta.

Podpisi