



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 19 december 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensamma fiskeripolitiken – Förordningarna (EU) nr 1303/2013, 1379/2013 och 508/2014 – Fiskeri- och vattenbruksproducentorganisationer – Produktions- och saluföringsplaner– Ekonomiskt stöd för utarbetande och genomförande av dessa planer – Villkor för att utgifter ska vara stödberättigande – Medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning – Avsaknad i nationell rätt av en möjlighet att inge en stödansökan”

I mål C-386/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) genom beslut av den 5 juni 2018, som inkom till domstolen den 11 juni 2018, i målet

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA

mot

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna P.G. Xuereb (referent) och T. von Danwitz,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 april 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och M.L. Noort, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. van Vliet, F. Ronkes Agerbeek, K. Walkerová och F. Moro, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 26 juni 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: nederländska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000 (EUT L 354, 2013, s. 1) (nedan kallad förordningen om den gemensamma marknadsordningen) och artikel 65.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320) (nedan kallad förordningen om den gemensamma strategiska ramen) och artikel 66.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 (EUT L 149, 2014, s. 1) (nedan kallad EHFF-förordningen).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (nedan kallat PO Texel) och minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet, Nederländerna), angående ministerns beslut att avslå PO Texels ansökan om stöd från Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordningen om den gemensamma marknadsordningen

- 3 Skälen 7 och 14 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen har följande lydelse:

”(7) Fiskeriproducentorganisationerna och vattenbruksproducentorganisationerna (nedan kallade producentorganisationerna) har en nyckelroll när det gäller att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken och för den gemensamma marknadsordningen [för fiskeri- och vattenbruksprodukter]. Det är därför nödvändigt att utöka deras ansvar och tillhandahålla nödvändigt ekonomiskt stöd så att de kan spela en mer betydelsefull roll i den dagliga förvaltningen av fisket, med respekt för den ram som fastställts i målen för den gemensamma fiskeripolitiken. ...

...

(14) För att kunna styra sina medlemmar mot en hållbar fiskeri- och vattenbruksverksamhet bör producentorganisationerna utarbeta och till medlemsstaternas behöriga myndigheter överlämna en produktions- och saluföringsplan innehållande de åtgärder som krävs för att de ska kunna uppfylla sina mål.”
- 4 Artikel 6.1 i förordningen har följande lydelse:

”[Producentorganisationer] får bildas på initiativ av producenter av fiskeriprodukter respektive vattenbruksprodukter i en eller flera medlemsstater ...”

- 5 I artikel 28 i nämnda förordning, som har rubriken ”Produktions- och saluföringsplan”, föreskrivs följande:

”1. Varje producentorganisation ska lämna in en produktions- och saluföringsplan för åtminstone sina huvudsakliga saluförda arter till sina behöriga nationella myndigheter för godkännande. ...

...

3. De behöriga nationella myndigheterna ska godkänna produktions- och saluföringsplanen. När planen godkänts ska producentorganisationen omedelbart genomföra den.

...

5. Producentorganisationen ska utarbeta en årsrapport om sin verksamhet enligt produktions- och saluföringsplanen och översända den till de behöriga nationella myndigheterna för godkännande.

6. Producentorganisationer kan erhålla ekonomiskt stöd för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner i enlighet med en framtida unionsrättsakt som fastställer villkoren för ekonomiskt stöd för havs- och fiskeripolitiken för perioden 2014–2020.

...”

Förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken

- 6 I artikel 35 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (EUT L 354, 2013, s. 22) (nedan kallad förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken) föreskrivs följande:

”1. En gemensam marknadsordning ... ska inrättas ...

...

3. Den gemensamma marknadsordningen ska i synnerhet inbegripa

...

b) produktions- och saluföringsplaner från producentorganisationer ...,

...”

Förordningen om den gemensamma strategiska ramen

- 7 I artikel 2 led 14 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen anges att med begreppet genomförd insats avses ”en insats som har byggts färdigt eller genomförts fullt ut, och för vilken stödmottagarna genomfört alla utbetalningar och mottagit motsvarande offentliga bidrag”.

8 Artikel 4.4 i förordningen har följande lydelse:

”Medlemsstaterna, på lämplig territoriell nivå i överensstämmelse med deras institutionella, rättsliga och finansiella ram, och de myndigheter som medlemsstaterna utsett i detta syfte ska ansvara för utarbetandet och genomförandet av programmen och genomföra sina uppgifter ... i enlighet med denna förordning och de fondspecifika bestämmelserna [för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade ESI-fonderna)].”

9 Artikel 65 i denna förordning har rubriken ”Stödberättigande”. Punkterna 1, 2 och 6 i denna artikel har följande lydelse:

”1. Stödberättigande för utgifter ska fastställas utifrån nationella bestämmelser, utom när särskilda bestämmelser har fastställts i eller på grundval av den här förordningen eller de fondspecifika bestämmelserna.

2. Utgifter ska berättiga till bidrag från [ESI-fonderna] om stödmottagaren har ådragit sig dessa och de har betalats mellan den dag då programmet lämnades in till kommissionen eller från och med den 1 januari 2014, beroende på vilken dag som infaller först, och den 31 december 2023. ...

...

6. Insatser ska inte väljas ut för stöd från [ESI-fonderna] om de fysiskt har avslutats eller fullt ut genomförts innan stödmottagaren lämnar in sin ansökan om stöd inom programmet till den förvaltande myndigheten, oavsett om stödmottagaren har gjort alla utbetalningar eller inte.”

EHFF-förordningen

10 I artikel 6 i EHFF-förordningen, med rubriken ”Unionens prioriteringar”, anges följande i led 5:

”EHFF ska bidra till Europa 2020-strategin och till genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken. EHFF ska bidra till följande unionsprioriteringar för hållbar utveckling av fiske och vattenbruk samt närliggande verksamhet, vilka återspeglar de tematiska målen i [förordningen om den gemensamma strategiska ramen]:

...

5. Främjande av saluföring och beredning genom att sträva efter följande specifika mål:
a) En bättre organisation av marknaderna för fiskeri- och vattenbruksprodukter.
b) Stimulering av investeringar i berednings- och saluföringssektorerna.

...”

11 Artikel 66 i EHFF-förordningen, med rubriken ”Produktions- och saluföringsplaner”, har följande lydelse:

”1. EHFF ska bevilja stöd för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner enligt artikel 28 i [förordningen om den gemensamma marknadsordningen].

2. Utgifter för produktions- och saluföringsplaner ska endast kunna vara berättigade till stöd från EHFF efter det att de behöriga myndigheterna i respektive medlemsstat har godkänt den årsrapport som avses i artikel 28.5 i [förordningen om den gemensamma marknadsordningen].

3. Det årliga stödet till en producentorganisation enligt denna artikel får inte överstiga 3 % av det genomsnittliga årsvärdet av saluförd produktion för denna producentorganisation under de tre föregående kalenderåren. ...

4. Den berörda medlemsstaten får bevilja ett förskott på 50 % av det ekonomiska stödet efter godkännande av produktions- och saluföringsplanen i enlighet med artikel 28.3 i [förordningen om den gemensamma marknadsordningen].

5. Det stöd som avses i punkt 1 ska endast beviljas producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer.”

12 I artikel 68 i EHFF-förordningen, med rubriken ”Saluföringsåtgärder”, anges följande i punkt 1:

”EHFF får stödja saluföringsåtgärder för fiskeri- och vattenbruksprodukter ...”

Genomförandeförordning (EU) nr 1418/2013.

13 I artikel 2.1 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1418/2013 av den 17 december 2013 om produktions- och saluföringsplaner enligt förordning nr 1379/2013 (EUT L 353, 2013, s. 40) föreskrivs följande:

”Producentorganisationer ska lämna in sina första planer till sina behöriga nationella myndigheter senast till slutet av februari 2014. ...”

Riktlinjerna nr 2014/2

14 I punkt 3.3 i kommissionens riktlinjer nr 2014/2 av den 13 juni 2014 om integration av marknadslösningar i EHFF:s operativa program, anges bland annat följande:

”Det ankommer på medlemsstaterna att bestämma finansieringsnivån för [produktions- och saluföringsplaner], besluta om dess innehåll och validera densamma. Medlemsstaterna ska godkänna [produktions- och saluföringsplanerna] och fastställa finansieringen för var och en av dem. ...”

Nederländsk rätt

Den allmänna förvaltningslagen

15 Enligt artikel 4:23.1 i wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (allmänna förvaltningslagen) av den 4 juni 1992 (Stb. 1992, nr 315) får en myndighet endast bevilja bidrag på grundval av en rättslig bestämmelse som anger de verksamheter för vilka bidraget kan beviljas.

Förordningen om europeiska stöd på området för ekonomiska frågor

16 Den 1 juli 2015 trädde 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) (förordning från statssekreteraren med ministerlika befogenheter vid ministeriet för ekonomiska frågor nr WJZ/15083650 om fastställande av stödinstrument inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna på det ekonomiska området (förordningen om europeiska stöd på området för ekonomiska frågor)) av den 28 juni 2015 (Stcrt. 2015, nr 18094), i kraft i Nederländerna.

- 17 Enligt artikel 2.2 i denna förordning kan ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet på begäran bevilja stöd till verksamheter som omfattas av EHFF-förordningen.
- 18 Enligt artikel 2.3.1 i förordningen får denne minister endast bevilja stöd om denne, tillsammans med möjligheten att ansöka om stöd, har fastställt ett stödtag och en tidsfrist för att inge stödsansökan.

Förordningen om stödmodulen för produktions- och saluföringsplaner

- 19 Genom 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 (förordning nr WJZ/16105576 från statssekreteraren med ministerlika befogenheter vid ministeriet för ekonomiska frågor om ändring av förordningen om europeiskt ekonomiskt stöd på området för ekonomiska frågor och förordningen om frigörande av europeiska stöd på området för ekonomiska frågor för år 2016 i samband med stödmodulen för produktions- och saluföringsplaner och andra ändringar inom ramen för Europeiska havs- och fiskerifonden) av den 25 augusti 2016 (Stcrt. 2016, nr 43926 (nedan kallad förordningen om stödmodulen för produktions- och saluföringsplaner), fastställde Nederländerna stödmodulen för produktions- och saluföringsplanerna för perioden 29 augusti 2016–16 september 2016.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 20 PO Texel är en producentorganisation, i den mening som avses i artikel 6.1 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen, och har som mål att vidta åtgärder för att främja ett rationellt fiske och förbättra villkoren för försäljning av fiskeriprodukter.
- 21 Den 29 april 2014 lämnade denna organisation, i enlighet med artikel 28.1 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen, in sin produktions- och saluföringsplan för år 2014, för godkännande av ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet.
- 22 Genom beslut av den 9 juli 2014 godkände denne minister, i enlighet med artikel 28.3 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen, denna plan, som PO Texel därefter omedelbart genomförde.
- 23 I oktober 2014 ingav Nederländerna ett operativt program till kommissionen för perioden 1 januari 2014–31 december 2020.
- 24 Efter det att kommissionen den 25 februari 2015 hade godkänt det operativa program som Konungariket Nederländerna ingett, riktade PO Texel den 19 maj 2015 en stödansökan till ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet, på grundval av sin produktions- och saluföringsplan för år 2014, i syfte att förklaras berättigad till ekonomiskt stöd från EHFF för sina utgifter för utarbetandet och genomförandet av denna plan och för de saluföringsåtgärder som den hade vidtagit.
- 25 Genom beslut av den 10 juli 2015 avtog ministern PO Texels ansökan. Ministern angav härvid att Konungariket Nederländerna, vid tidpunkten för organisationens stödansökan, ännu inte hade föreskrivit en möjlighet att inge en sådan ansökan, och detta varken för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner, med stöd av artikel 66 i EHFF-förordningen, eller för saluföringsåtgärder för fiskeri- och vattenbruksprodukter, med stöd av artikel 68 i den förordningen. Ministern förklarade att PO Texel ingett sin stödansökan först efter att ha utarbetat sin produktions- och saluföringsplan för år 2014 och därefter genomfört den, efter det att ministern hade godkänt planen.

- 26 Det klagomål som PO Texel ingav mot detta beslut avlogs av ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet genom beslut av den 13 november 2015.
- 27 Till stöd för sitt överklagande av detta beslut till College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) har PO Texel bland annat anfört att den, med stöd av artikel 66 i EHFF-förordningen, är berättigad till stöd från EHFF för sina utgifter för utarbetandet och genomförandet av produktions- och saluföringsplanen för år 2014. PO Texel har i detta avseende understrukit att den var skyldig att lägga fram en produktions- och saluföringsplan i enlighet med artikel 28.1 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen.
- 28 Ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet har, å sin sida, bland annat gjort gällande att denne inte kunde bifalla den stödansökan som framstälts av PO Texel, eftersom Konungariket Nederländerna vid tidpunkten för ingivandet av ansökan inte hade föreskrivit någon möjlighet att inge en sådan ansökan och eftersom det kapitel i EHFF-förordningen som artikel 66 i densamma ingår i ger medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.
- 29 Mot denna bakgrund beslutade College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1 a) Utgör artikel 66.1 i [EHFF-förordningen], enligt vilken [EHFF] ska bevilja stöd för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner enligt artikel 28 i [förordningen om den gemensamma marknadsordningen], hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan som ingetts av en producentorganisation om beviljande av sådant stöd, med motiveringen att denna medlemsstat, vid tidpunkten för ansökan om en viss kategori utgifter (i förevarande fall kostnaderna för utarbetandet och genomförandet av produktions- och saluföringsplaner) eller för en viss tidsperiod (i förevarande fall år 2014), inte hade infört möjligheten att inge en sådan ansökan, varken i sitt av kommissionen godkända operativa program eller i de nationella bestämmelserna om fastställande av utgifters stödberättigande?
- b) Har det för svaret på fråga 1 a betydelse att producentorganisationen enligt artikel 28 i [förordningen om den gemensamma marknadsordningen] är skyldig att utarbeta en produktions- och saluföringsplan och, efter det att medlemsstaten har godkänt produktions- och saluföringsplanen, genomföra produktions- och saluföringsplanen?
- 2) Om fråga 1 a ska besvaras så, att artikel 66.1 i [EHFF-förordningen] utgör hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan från en producentorganisation om stöd för att utarbeta och genomföra en produktions- och saluföringsplan, med motiveringen att denna medlemsstat vid tidpunkten för ingivandet av ansökan inte hade gjort det möjligt att inge en sådan ansökan, kan den stödsökande i så fall som rättslig grund direkt åberopa artikel 66.1 i [EHFF-förordningen] för att begära att medlemsstaten ska bevilja det aktuella stödet?
- 3) Om fråga 2 ska besvaras så, att den stödsökande i den situation som avses i fråga 2 direkt kan åberopa artikel 66.1 i [EHFF-förordningen] för att begära att medlemsstaten beviljar det aktuella stödet, utgör artikel 65.6 i [förordningen om den gemensamma strategiska ramen] i så fall hinder för att stöd beviljas för utarbetande av en produktions- och saluföringsplan i det fall stödansökan inges efter det att produktions- och saluföringsplanen har genomförts?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

- 30 Det ska inledningsvis påpekas att förordningen om den gemensamma marknadsordningen, förordningen om den gemensamma strategiska ramen och EHFF-förordningen trädde i kraft vid samma tidpunkt som den senaste reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, det vill säga den 1 januari 2014.
- 31 För att denna reform ska få eftersträövade verkningar har unionslagstiftaren uttryckligen framhållit att det är nödvändigt att ge producentorganisationerna det ekonomiska stöd som krävs för detta, samtidigt som lagstiftaren ställt ett särskilt verktyg till deras förfogande, nämligen produktions- och saluföringsplanerna.
- 32 Artikel 28 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen innehåller regler för utarbetande och genomförande av dessa planer. Ett antal skyldigheter åläggs producentorganisationerna, såsom, för det första, att översända en sådan plan till de behöriga nationella myndigheterna för godkännande. För det andra, att genomföra planen omedelbart, så snart de behöriga nationella myndigheterna godkännt den, och, för det tredje, att utarbeta en årsrapport om sin verksamhet enligt nämnda plan och översända den till de behöriga nationella myndigheterna. Det är först efter de nationella myndigheternas godkännande av denna årsrapport som de utgifter som producentorganisationerna har haft för att utarbeta och genomföra sina respektive produktions- och saluföringsplanerna blir berättigande till stöd från EHFF.
- 33 Frågan hur dessa planer ska finansieras regleras i EHFF-förordningen, som utgör det finansiella instrumentet för den gemensamma fiskeripolitiken för programperioden 1 januari 2014–31 december 2020. Artikel 66 i denna förordning är av särskild betydelse.
- 34 I detta hänseende ska det påpekas att finansieringen från EHFF genomförs på grundval av de enskilda operativa program som varje medlemsstat har utarbetat och som omfattar hela programperioden. Dessa program, som föreläggs kommissionen, ska innehålla en finansieringsplan och en beskrivning av den strategi som ska följas för att visa att användningen av ekonomiska resurser till förmån för de unionsprioriteringar som avses i artikel 6 i nämnda förordning är sådan att den på föreskrivet sätt bidrar till att uppnå de mål som fastställs i nämnda program. När dessa program väl har godkänts av kommissionen ankommer det på medlemsstaterna att fastställa de nationella kriterierna för att utgifter ska anses stödberättigande och att föreskriva en möjlighet att ansöka om stöd från EHFF. I förevarande fall har denna möjlighet inte föreskrivits av Konungariket Nederländerna förrän den 25 augusti 2016, genom förordningen om stödmodulen för produktions- och saluföringsplaner.
- 35 Det ska dessutom påpekas att på grund av att EHFF-förordningen antogs för sent, närmare bestämt först den 15 maj 2014, med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 2014, och den omständigheten att medlemsstaterna således först kunde inge de operativa programmen till kommissionen efter detta datum, borde producentorganisationerna ha getts möjlighet att utarbeta och genomföra sina produktions- och saluföringsplaner för år 2014, trots att möjligheten att erhålla ekonomiskt stöd enligt artikel 66 i denna förordning ännu inte var formellt föreskriven. I enlighet med artikel 2 i genomförandeförordning nr 1418/2013 borde dessa organisationer nämligen ha inkommit med sina respektive planer för år 2014 senast till slutet av februari detta år. I förevarande fall ingav PO Texel sin plan till den behöriga nationella ministern först den 29 april 2014.
- 36 Det ska härvidlag påpekas att genomförandeförordning nr 1418/2013 visserligen medför en skyldighet för producentorganisationerna att lägga fram sina produktions- och saluföringsplaner för år 2014 senast till slutet av februari detta år, men eftersom det i denna förordning inte föreskrevs några följder för det fall att detta tidsmässiga krav inte uppfylldes, ansåg de nederländska myndigheterna inte det

nödvändigt att fästa vikt vid att PO Texels plan lämnats in för sent. Denna regering har bekräftat att denna försening i vilket fall som helst inte kan medföra några konsekvenser för denna producentorganisation, såsom förlust av rätten att erhålla EHFF-stöd.

Den första frågan

- 37 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 66.1 i EHFF-förordningen ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan från en producentorganisation om stöd för de utgifter organisationen haft för att utarbeta och genomföra en produktions- och saluföringsplan, med motiveringen att denna stat, vid den tidpunkt då organisationen ingav sin ansökan, ännu inte hade föreskrivit någon möjlighet i den nationella rättsordningen att behandla en sådan ansökan. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida den omständigheten att artikel 28 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen ålägger dessa organisationer att utarbeta sådana planer och att genomföra dem när de väl har godkänts av de behöriga nationella myndigheterna påverkar det svar som ska ges på denna fråga.
- 38 Det ska härvidlag till att börja med fastställas huruvida unionslagstiftaren, genom att i artikel 66.1 i EHFF-förordningen ange att EHFF "ska bevilja stöd" för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner, har avsett att införa en skyldighet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att producentorganisationerna kan komma i åtnjutande av stöd från EHFF för att utarbeta och genomföra sådana planer.
- 39 Enligt artikel 66.1 i EHFF-förordningen ska EHFF "bevilja stöd" för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner enligt artikel 28 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen.
- 40 Användningen av den tvingande formuleringen "ska bevilja stöd" talar för en tolkning av artikel 66.1 i EHFF-förordningen, enligt vilken medlemsstaterna, med iakttagande av de villkor som anges i denna artikel, är skyldiga att föreskriva att ett stöd ska beviljas för utarbetande och genomförande av de produktions- och saluföringsplaner som avses i artikel 28 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen.
- 41 Denna tolkning stöds såväl av tillkomsthistorien bakom artikel 66.1 i EHFF-förordningen som av det sammanhang i vilket den ingår och de mål som eftersträvas med de bestämmelser som den ingår i.
- 42 Vad för det första gäller tillkomsthistorien bakom denna bestämmelse ska det understrykas att unionslagstiftaren – såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 46 i sitt förslag till avgörande och som kommissionen har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande – avsiktligt har valt att formulera artikel 66.1 i EHFF-förordningen i tvingande ordalag. Det framgår nämligen av förarbetena till denna bestämmelse att, även om kommissionen i sitt förslag till EHFF-förordningen (COM(2011) 804 final) föreslog formuleringen att EHFF "kan bevilja stöd", så behölls inte denna formulering i den slutliga versionen av nämnda bestämmelse. Europaparlamentet hade nämligen insisterat på att uttrycket "EHFF ska bevilja stöd" skulle användas, detta för att säkerställa att producentorganisationerna beviljas ett ekonomiskt stöd från EHFF för att utarbeta och genomföra produktions- och saluföringsplaner.
- 43 Vidare återspeglas denna tolkning i punkt 3.3 i kommissionens riktlinjer nr 2014/2, enligt vilken medlemsstaterna "ska" godkänna produktions- och saluföringsplaner och fastställa finansieringsbeloppet för var och en av dessa planer, liksom i de riktlinjer som kommissionen har lämnat under rubriken FAQ på sin webbplats, där det anges att de nationella myndigheterna "ska bevilja stöd" för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner med hjälp av EHFF-finansiering, förutsatt att dessa planer har godkänts av den behöriga nationella myndigheten, och förutsatt att detta stöd ligger inom de gränser som föreskrivs i artikel 66.3 i EHFF-förordningen.

- 44 Domstolen är visserligen inte bunden av vare sig kommissionens riktlinjer eller de riktlinjer som kommissionen har lämnat under rubriken FAQ på sin webbplats. De kan emellertid utgöra en användbar inspirationskälla (se, analogt, dom av den 17 mars 2016, parlamentet/kommissionen, C-286/14, EU:C:2016:183, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 45 Vad vidare gäller det sammanhang i vilket artikel 66.1 i EHFF-förordningen ingår, finner domstolen, för det första, att denna bestämmelse skiljer sig från de flesta andra bestämmelserna i EHFF-förordningen, såsom artiklarna 48 och 68 i denna förordning, i vilka det i fakultativa ordalag anges att ett stöd ”kan beviljas” eller att EHFF ”får bevilja stöd” till vissa åtgärder eller transaktioner.
- 46 För det andra ska det påpekas att det i artikel 66.1 i EHFF-förordningen uttryckligen hänvisas till artikel 28 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen, vars punkt 6 syftar till att säkerställa att producentorganisationerna, under förutsättning att villkoren i punkterna 1, 3 och 5 i denna artikel är uppfyllda, kan erhålla ekonomiskt stöd för utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner.
- 47 Den tvingande karaktären av ordalydelsen i artikel 66.1 i EHFF-förordningen vederläggs inte av den nederländska regeringens yttrande, enligt vilket den formulering som unionslagstiftaren använt i artikel 28.6 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen, genom att den föreskriver att producentorganisationer ”kan erhålla ekonomiskt stöd ... i enlighet med en framtida unionsrättsakt”, innebär att unionslagstiftaren har haft för avsikt att ge medlemsstaterna möjlighet att tillhandahålla ett sådant stöd till dessa organisationer. Hänvisningen till verbet ”kunna” i denna bestämmelse ska nämligen inte förstås enligt dess fakultativa aspekt, utan den ska tolkas framåtblickande, genom en läsning mot bakgrund av den omständigheten att nämnda organisationer ska kunna erhålla ekonomiskt stöd i enlighet med en framtida unionsakt, vilket sedermera skett genom att EHFF-förordningen antogs.
- 48 Den tvingande karaktären av ordalydelsen i artikel 66.1 i EHFF-förordningen utgör dessutom även en logisk följd av denna bestämmelses förhållande till de skyldigheter som producentorganisationerna åläggs enligt artikel 28.1, 28.3 och 28.5 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen, vilka domstolen har erinrat om i punkt 32 i förevarande dom.
- 49 Slutligen finner domstolen att det står klart att artikel 66.1 i EHFF-förordningen är av tvingande karaktär mot bakgrund av de mål som eftersträvas med den senaste reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, samt med hänsyn till syftet med och den allmänna systematiken i EHFF-förordningen.
- 50 Det ska i detta avseende för det första erinras om att unionslagstiftaren, i skälen 7 och 14 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen, uttryckligen har framhållit att det är nödvändigt att utöka producentorganisationernas ansvar och tillhandahålla dem nödvändigt ekonomiskt stöd, så att de kan spela en mer betydelsefull roll i den dagliga förvaltningen av fisket, för att kunna styra sina medlemmar mot en hållbar fiskeri- och vattenbruksverksamhet, i enlighet med den ram som fastställts i målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 49–51 i sitt förslag till avgörande, ska det mål som eftersträvas med det ekonomiska stöd som föreskrivs i artikel 66.1 i EHFF-förordningen och, mer allmänt, det finansieringssystem som införts inom ramen för den senaste reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, läsas mot bakgrund av den betydande roll som dessa organisationer har getts, genom att de har tilldelats ansvaret att på ett effektivt sätt bidra till att genomföra ett allmännyttigt uppdrag.
- 51 För det andra ska det påpekas att det stöd som avses i artikel 66.1 i samma förordning enligt artikel 66.5 i EHFF-förordningen endast kan beviljas producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 50 i sitt förslag till avgörande skiljer sig det finansieringssystem som införts inom ramen för EHFF väsentligt från de finansieringssystem som omfattas av de andra ESI-fonderna.

- 52 För det tredje ska det påpekas att ståndpunkten att det är nödvändigt att ge dessa organisationer EHFF-stöd för att utarbeta och genomföra produktions- och saluföringsplaner stöds av den omständigheten att unionslagstiftaren, i artikel 66.4 i EHFF-förordningen, uttryckligen har föreskrivit att så ska ske, och detta huvudsakligen på grund av den omständigheten att det dröjer minst ett år från den tidpunkt då sådana planer utarbetas till den tidpunkt då nämnda organisationer kan göra anspråk på EHFF-finansiering efter det att de behöriga nationella myndigheterna har godkänt deras årsrapport, varför medlemsstaterna har getts möjlighet att bevilja dem ett förskott på 50 procent av det begärda ekonomiska stödet för dessa planer.
- 53 Det framgår av samtliga ovanstående omständigheter att artikel 66.1 i EHFF-förordningen ska tolkas så, att den ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att producentorganisationerna kan komma i åtnjutande av stöd från EHFF för att utarbeta och genomföra produktions- och saluföringsplanerna.
- 54 För att uppfylla denna skyldighet är medlemsstaterna skyldiga att i sin interna rättsordning föreskriva en möjlighet för producentorganisationerna att lämna in sina ansökningar om EHFF-stöd för att utarbeta och genomföra produktions- och saluföringsplaner. De ska dessutom, i enlighet med artikel 66.2 och 66.3 i EHFF-förordningen, jämförd med artikel 4.4 och artikel 65.1 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen, anta tillämpningsbestämmelser till EHFF-förordningen vad gäller stödberättigande utgifter, och särskilt fastställa kriterier för från och med när dessa utgifter ska anses stödberättigande och metoden för att beräkna det belopp som ska beviljas var och en av dessa organisationer.
- 55 Det framgår av fast rättspraxis att de nationella myndigheterna, när de antar bestämmelser för tillämpning av unionsrättsliga bestämmelser, är skyldiga att utöva sin befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar med iakttagande av de allmänna rättsprinciper, däribland principerna om rättssäkerhet och skydd av berättigade förväntningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2006, Slob, C-496/04, EU:C:2006:570, punkt 41). De nationella myndigheterna är också skyldiga att utöva sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning med iakttagande av den allmänna omsorgsplikt som åligger dem enligt artikel 4.3 FEU.
- 56 I förevarande fall var det, såsom framgår av punkterna 19 och 34 i förevarande dom, först den 25 augusti 2016 som Konungariket Nederländerna, i samband med antagandet av förordningen om stödmodulen för produktions- och saluföringsplaner, i sin nationella rättsordning, föreskrev en möjlighet för producentorganisationerna att framställa sina ansökningar om EHFF-stöd. Det framgår dessutom av beslutet om hänskjutande att den ansökan som PO Texel lämnade in för att erhålla ekonomiskt stöd enligt artikel 66.1 i EHFF-förordningen för sin produktions- och saluföringsplan för år 2014 avslogs av ministern för jordbruk, natur och livsmedel med motiveringen att Konungariket Nederländerna vid tidpunkten för ingivandet av ansökan, det vill säga den 19 maj 2015, ännu inte hade föreskrivit någon möjlighet att behandla en sådan ansökan.
- 57 Det ska för det första preciseras att det av de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen framgår att tanken att bevilja stöd till producentorganisationerna lagts fram i det operativa program som denna medlemsstat förelagt kommissionen, åtminstone vad gäller utarbetande av produktions- och saluföringsplaner. För det andra ska det påpekas att den nederländska regeringen, när den tillfrågades om detta vid förhandlingen, har bekräftat att förordningen om stödmodulen för produktions- och saluföringsplaner inte har någon retroaktiv verkan, vilket innebär att den inte kan anses reglera de ansökningar om EHFF-stöd som inlämnats av producentorganisationerna före dess antagande.
- 58 Domstolen anser härvidlag att passivitet från de nationella myndigheternas sida, såsom den som de nederländska myndigheterna har visat i målet vid den nationella domstolen, inte kan anses ingå i det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna när det gäller genomförandet

av deras respektive operativa program, även om detta genomförande, enligt artikel 4.4 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen, ska ske i överensstämmelse med deras institutionella, rättsliga och finansiella ram.

- 59 Av det ovan anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 66.1 i EHFF-förordningen ska tolkas så, att den utgör ett hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan från en producentorganisation om stöd för de utgifter organisationen haft för att utarbeta och genomföra en produktions- och saluföringsplan, med motiveringen att denna stat, vid den tidpunkt då organisationen ingav sin ansökan, ännu inte hade föreskrivit någon möjlighet i den nationella rättsordningen att behandla en sådan ansökan.

Den andra frågan

- 60 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 66.1 i EHFF-förordningen ska tolkas så, att den i förhållande till producentorganisationer, såsom den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, skapar en direkt rätt till ekonomiskt stöd från EHFF för de utgifter organisationen har haft för att utarbeta och genomföra en produktions- och saluföringsplan.
- 61 Det framgår i detta avseende av domstolens praxis att en bestämmelse i en unionsförordning endast kan ge upphov till rättigheter som enskilda kan göra gällande vid domstol om den dels är klar, precis och ovillkorlig, dels inte lämnar de myndigheter som har att tillämpa den något utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 1973, Schlüter, 9/73, EU:C:1973:110, punkt 32).
- 62 Det framgår även av domstolens praxis att en unionsrättslig bestämmelse är ovillkorlig när den medför en skyldighet som inte är förenad med något villkor eller när den, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, inte är beroende av att vare sig unionsinstitutionerna eller medlemsstaterna antar någon rättsakt (dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl., C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 95 och där angiven rättspraxis).
- 63 I förevarande fall ska det påpekas att det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 84 i sitt förslag till avgörande, framgår av själva ordalydelsen i artikel 66.1 i EHFF-förordningen att denna bestämmelse i sig endast anger en finansieringsprincip i mycket allmänna ordalag, och att det således ska tas hänsyn till de preciseringsåtgärder som föreskrivs i andra bestämmelser i denna förordning, i synnerhet artikel 66.2 och 66.3 i nämnda förordning.
- 64 I sistnämnda bestämmelser föreskrivs emellertid vissa villkor som avser den omständigheten att de utgifter som producentorganisationer har för produktions- och saluföringsplaner först berättigar till EHFF-stöd när de nationella myndigheterna godkännt den årsrapport som avses i artikel 28.5 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen. Vidare ska det påpekas att det årliga stödet till en producentorganisation inte får överstiga 3 procent av det genomsnittliga årsvärdet av dess saluförda produktion under de tre föregående kalenderåren. Det exakta stödbeloppet avgörs således inte i artikel 66 i EHFF-förordningen. Beviljandet av stödet är således bland annat beroende av hur medlemsstaterna fastställer dess exakta belopp.
- 65 Av detta följer att artikel 66.1 i EHFF-förordningen inte uppfyller det krav på ovillkorlighet som framgår av den rättspraxis som anges i punkt 62 i förevarande dom.
- 66 Efter detta klagande ska det tilläggas att för det fall den hänskjutande domstolen inte kan tolka de nationella bestämmelserna så att den kan nå en lösning som är förenlig med de mål som eftersträvas med den senaste reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, och för att säkerställa att unionsrätten i en sådan situation ges full verkan, kan den part som har åsamkats skada på grund av att den nationella rätten inte är förenlig med unionsrätten dock åberopa den rättspraxis som följer av

dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428), för att i förekommande fall få ersättning för den skada som åsamkats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 augusti 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

- 67 Av det ovan anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 66.1 i EHFF-förordningen ska tolkas så, att den i förhållande till producentorganisationer inte skapar en direkt rätt till ekonomiskt stöd från EHFF för de utgifter organisationerna har haft för att utarbeta och genomföra en produktions- och saluföringsplan.

Den tredje frågan

- 68 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 65.6 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen ska tolkas så, att den utgör hinder mot att det beviljas EHFF-stöd för utarbetande och genomförande av en produktions- och saluföringsplan när stödansökan ingetts efter det att produktions- och saluföringsplanen har utarbetats och genomförts.
- 69 Enligt denna bestämmelse ska insatser inte väljas ut för stöd från ESI-fonderna om de fysiskt har avslutats eller fullt ut genomförts innan stödmottagaren lämnar in sin ansökan om stöd inom ramen för programmet till den förvaltande myndigheten, oavsett om stödmottagaren har gjort alla utbetalningar eller inte.
- 70 Det ska i detta hänseende påpekas att utarbetande och genomförande av produktions- och saluföringsplaner ska anses utgöra en kontinuerlig handling under hela programperioden 1 januari 2014–31 december 2020. I enlighet med artikel 28 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen ska utarbetandet av en sådan plan inte betraktas som en serie isolerade åtgärder som genomförs separat, utan som en enda fortlöpande verksamhet med löpande operationella kostnader. Även om en sådan plan, med tillämpning av artikel 28.5 i förordningen, ska vara föremål för en årsrapport, avslutas den dock först vid slutet av denna programperiod. Utarbetandet och genomförandet av en produktions- och saluföringsplan under den aktuella programperioden kan följaktligen inte anses ha "fullt ut genomförts", i den mening som avses i artikel 65.6 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen.
- 71 Mot bakgrund av den definition som unionslagstiftaren har gett uttryck för i artikel 2 led 14 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen ska en viss insats anses vara "genomförd" först när stödmottagarna genomfört alla utbetalningar som är knutna till insatsen och mottagit motsvarande offentliga stöd. Enligt artikel 28.1 och 28.3 i förordningen om den gemensamma marknadsordningen är producentorganisationerna skyldiga att översända produktions- och saluföringsplanerna till de behöriga nationella myndigheterna för godkännande och de är skyldiga att genomföra planerna omedelbart, så snart de behöriga nationella myndigheterna godkänt dem. Enligt punkt 5 i denna artikel ska dessa organisationer utarbeta en årsrapport om sin verksamhet enligt sina respektive planer och översända dem till de behöriga nationella myndigheterna. Det är först efter de nationella myndigheternas godkännande av denna årsrapport som de utgifter som producentorganisationerna har haft för att utarbeta och genomföra sina respektive produktions- och saluföringsplanerna blir berättigande till stöd från EHFF enligt artikel 66.2 i EHFF-förordningen.
- 72 Dessutom skulle en tolkning av artikel 65.6 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen, enligt vilken denna bestämmelse utgör hinder för att bevilja stöd enligt artikel 66.1 i EHFF-förordningen för utarbetande och genomförande av en produktions- och saluföringsplan när stödansökan ingetts efter det att produktions- och saluföringsplanen har utarbetats och genomförts göra det materiellt omöjligt för dessa organisationer att erhålla ett sådant stöd. En sådan tolkning skulle således leda till att artikel 66.1 i EHFF-förordningen fråntas sin ändamålsenliga verkan.

73 Av det ovan anförda följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 65.6 i förordningen om den gemensamma strategiska ramen ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot att det beviljas EHFF-stöd för utarbetande och genomförande av en produktions- och saluföringsplan när stödansökan ingetts efter det att produktions- och saluföringsplanen har utarbetats och genomförts.

Rättegångskostnader

74 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Artikel 66.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011, ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan från en fiskeri- och vattenbruksproducentorganisation om stöd för de utgifter organisationen haft för att utarbeta och genomföra en produktions- och saluföringsplan, med motiveringen att denna stat, vid den tidpunkt då organisationen ingav sin ansökan, ännu inte hade föreskrivit någon möjlighet i den nationella rättsordningen att behandla en sådan ansökan.
- 2) Artikel 66.1 i förordning nr 508/2014 ska tolkas så, att den i förhållande till fiskeri- och vattenbruksproducentorganisationer inte skapar en direkt rätt till ekonomiskt stöd från Europeiska havs- och fiskerifonden för de utgifter organisationerna har haft för att utarbeta och genomföra en produktions- och saluföringsplan.
- 3) Artikel 65.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006, ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot att det beviljas stöd från Europeiska havs- och fiskerifonden för utarbetande och genomförande av en produktions- och saluföringsplan när stödansökan ingetts efter det att produktions- och saluföringsplanen har utarbetats och genomförts.

Underskrifter