



Datum van inontvangstneming : 12/07/2018

uitspraak

C - 386/18 -

①

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>1.082.772</u>		
Luxemburg	12. 06. 2018	De Griffier, voor deze
Fax/E-mail: <u>/</u>	<u>Manuela Ferreira</u>	Maria Manuela Ferreira
Neergelegd op: <u>12/06/18</u>		Hoofdadministrateur

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 15/945

27803

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 5 juni 2018 in de zaak tussen

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel U.A., te Oudeschild,

(hierna: PO Texel)

(gemachtigden: P.M. Schagen-de Jong en M. Drijver)

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, (hierna: de minister)

(gemachtigde: mr. P.J. Kooiman).

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2015 (hierna: het primaire besluit) heeft de minister de aanvraag van PO Texel om in aanmerking te komen voor financiële steun (hierna ook: subsidie) op basis van het goedgekeurde productie- en afzetprogramma 2014 (hierna: de subsidieaanvraag) afgewezen.

Bij besluit van 13 november 2015 (hierna: het bestreden besluit) heeft de minister het bezwaar van PO Texel ongegrond verklaard.

PO Texel heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

CURIA GREFFE Luxembourg	
Entrée	11. 06. 2018

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 4 juli 2016, alwaar partijen bij hun gemachtigden zijn verschenen. Het College heeft het onderzoek in de zaak ter zitting gesloten.

Bij beschikking van 7 april 2017 (hierna: de heropeningsbeschikking) heeft het College het onderzoek heropend en bepaald dat een nadere zitting zal worden gehouden.

Op 19 april 2017 heeft een nader onderzoek ter zitting plaatsgevonden, alwaar partijen bij hun gemachtigden zijn verschenen. Het College heeft het onderzoek in de zaak ter zitting gesloten.

Het College heeft partijen vervolgens medegedeeld dat hij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie) te verzoeken bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen ten aanzien van de vragen zoals deze hierna zijn opgenomen. De concepttekst van deze uitspraak was bijgevoegd. De minister heeft bij brief van 30 mei 2018 gereageerd.

Overwegingen

Het voorwerp van het geschil

1. In deze procedure is aan de orde of de minister terecht de aanvraag van PO Texel om in aanmerking te komen voor financiële steun op basis van het goedgekeurde productie- en afzetprogramma 2014 heeft afgewezen, nu (a) Nederland de mogelijkheid tot het doen van een aanvraag tot subsidieverlening voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's (artikel 66 van de hierna te noemen Verordening 508/2014) en voor afzetmaatregelen ten bate van visserij- en aquacultuurproducten (artikel 68 van Verordening 508/2014) ten tijde van de subsidieaanvraag niet had opengesteld, en (b) PO Texel de subsidieaanvraag pas heeft ingediend nadat zij het productie- en afzetprogramma had voorbereid (opgesteld), de minister dit programma had goedgekeurd en PO Texel het programma had uitgevoerd.

De feiten

2.1 Nederland heeft overeenkomstig artikel 17 van Verordening 508/2014 een Operationeel

programma EFMZV (hierna: het operationele programma) opgesteld. Dit operationele programma bevindt zich onder de gedingstukken. In het operationele programma is in hoofdstuk 14 “Financieringsinstrumenten” op p. 54 voor zover hier van belang het volgende opgenomen:

“Uitvoering

Voor de komende periode wordt met betrekking tot de uitvoering bewust gekozen voor een meer beleidsmatige focus door een beperkt aantal maatregelen/artikelen in het EFMZV-programma open te stellen. Bovendien zal binnen elke maatregel het aantal openstellingen beperkt zijn en, waar mogelijk, worden openstellingen met een meerjarige looptijd gerealiseerd. Door een beperkter aantal, thematisch gerichte openstellingen, wordt meer richting gegeven aan de inhoud van projecten. Hierdoor sluit, naar verwachting, het aanbod van projecten beter aan bij het beschikbare budget en zullen minder projecten worden afgewezen.”

Op p. 60 en 61 van het operationele programma is voor zover hier van belang het volgende opgenomen:

“ (...)

Specifieke doelstelling

5(a) De verbetering van de organisatie van de markt voor visserij- en aquacultuur-producten

(...)

Maatregelen bij specifieke doelstelling 5(a) Art 66 Productie- en marketingplannen:

- De producentenorganisaties (PO's) krijgen steun bij het opstellen van productie- en marketingplannen in het kader van art. 7 van de gemeenschappelijke marktordening (GMO)

(...)

Art 68 Marketingmaatregelen:

- Bevordering van ketensamenwerking, ketenverkorting, certificering en vraagsturing
- Steun voor de ontwikkeling van afzetmogelijkheden van ongewenste bijvangsten in het niet-humane afzetkanaal

(...)”.

Op p. 147 van het operationele programma is voor zover hier van belang het volgende overzicht opgenomen:

“(…)

14.2 Selectie van de door middel van financieringsinstrumenten uit te voeren

EFMZV-maatregelen

EFMZV-maatregel

01 - Artikel 37 Steun voor het ontwerp en de tenuitvoerlegging van

instandhoudingsmaatregelen

✓ 02 - Artikel 38 Beperking van de impact van de visserij op het mariene milieu en
aanpassing van de visserij aan de bescherming van soorten (+ artikel 44.1.c

Binnenvisserij)

✓ 03 - Artikel 39 Innovatie in verband met de instandhouding van mariene
biologische hulpbronnen (+ artikel 44.1.c Binnenvisserij)

✓ 01 - Artikel 47 Innovatie

01 - Artikel 77 Gegevensverzameling

01 - Artikel 66 Productie- en afzetprogramma's

02 - Artikel 67 Opslagsteun

✓ 03 - Artikel 68 Afzetmaatregelen

(…)”.

De Europese Commissie (Commissie) heeft dit operationele programma goedgekeurd op 25 februari 2015.

2.2 PO Texel is een producentenorganisatie als bedoeld in artikel 6 van de hierna te noemen Verordening 1379/2013, die zich, kort gezegd, bezighoudt met het treffen van maatregelen voor de rationele beoefening van de visserij en de verbetering van de voorwaarden voor de verkoop van visserijproducten.

2.3 PO Texel heeft op 29 april 2014 overeenkomstig artikel 28, eerste lid, van Verordening 1379/2013 haar productie- en afzetprogramma 2014 ter goedkeuring ingediend bij de minister. Bij besluit van 9 juli 2014 heeft de minister dat programma goedgekeurd (artikel 28, derde lid, van Verordening 1379/2013).

2.4 PO Texel heeft op 19 mei 2015 de subsidieaanvraag ingediend. Zij wil in aanmerking komen voor financiële steun vanuit het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (hierna ook: EFMZV) voor de voorbereiding en de uitvoering van haar productie- en

afzetprogramma 2014 (artikel 66 van Verordening 508/2014) en voor de door haar genomen afzetmaatregelen (artikel 68 van Verordening 508/2014).

Regelgevend kader

Unierecht

3.1 Bij Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (Verordening 1303/2013) zijn gemeenschappelijke regels vastgesteld die van toepassing zijn op een aantal fondsen, waaronder het EFMZV, die onder een gemeenschappelijk kader werkzaam zijn (de “Europese structuur- en investeringsfondsen” – “ESI-fondsen”).

Artikel 65 van Verordening 1303/2013 luidde ten tijde hier van belang en voor zover hier relevant als volgt:

“1. De subsidiabiliteit van de uitgaven wordt op basis van de nationale voorschriften bepaald, tenzij specifieke voorschriften zijn vastgesteld in of op grond van deze verordening of de fondsspecifieke voorschriften.

(...)

6. Concrete acties die fysiek voltooid zijn of volledig ten uitvoer zijn gelegd voordat de financieringsaanvraag in het kader van het programma door de begunstigde bij de managementautoriteit is ingediend, worden niet voor steun uit de ESI-fondsen geselecteerd, ongeacht of alle betrokken betalingen door de begunstigde zijn verricht.

(...)”.

3.2 Bij Verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad (Verordening 1379/2013) is een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en

aquacultuurproducten ingesteld. Deze verordening luidde ten tijde hier van belang en voor zover hier relevant als volgt:

“(…)

AFDELING II

Erkenning

(…)

Artikel 15

Financiële steun aan producentenorganisaties of verenigingen van producentenorganisaties

Overeenkomstig een toekomstige rechtshandeling van de Unie tot vaststelling van de voorwaarden voor financiële steun voor het maritiem en visserijbeleid voor de periode 2014-2020 kan financiële steun worden verleend voor afzetmaatregelen ten bate van visserij- en aquacultuurproducten die ten doel hebben een producentenorganisatie of een vereniging van producentenorganisaties op te richten of te hervormen.

(…)

AFDELING IV

Planning van productie en afzet

Artikel 28

Productie- en afzetprogramma

1. Elke producentenorganisatie dient bij de bevoegde nationale autoriteiten van haar lidstaat ter goedkeuring ten minste een productie- en afzetprogramma voor haar belangrijkste soorten op de markt in. Dat productie- en afzetprogramma is gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen in de artikelen 3 en 7.

(…)

3. De bevoegde nationale autoriteiten keuren het productie- en afzetprogramma goed. Zodra het programma is goedgekeurd, wordt het door de producentenorganisatie uitgevoerd.

(…)

6. Een producentenorganisatie kan financiële steun krijgen voor het opstellen en uitvoeren van productie- en afzetprogramma's overeenkomstig een toekomstige rechtshandeling van de Unie tot vaststelling van de voorwaarden voor financiële steun voor het maritiem en visserijbeleid voor de periode 2014-2020.

(…)”.

3.3 Bij Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (Verordening 1380/2013) is het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) vastgesteld.

3.4 Bij Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en Verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (Verordening 508/2014) worden onder meer financiële maatregelen van de Unie vastgesteld voor de uitvoering van het GVB. Deze verordening luidde ten tijde hier van belang en voor zover hier relevant als volgt:

“(…)

TITEL II

ALGEMEEN KADER

HOOFDSTUK I

Instelling en doelstellingen van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij

Artikel 4

Instelling

Het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) wordt ingesteld.

(…)

Artikel 6

Unieprioriteiten

Het EFMZV draagt bij tot de Europa 2020-strategie en tot de uitvoering van het GVB. Het geeft uitvoering aan de onderstaande Unieprioriteiten voor de duurzame ontwikkeling van de visserij en de aquacultuur en daaraan gerelateerde activiteiten, die de toepasselijke thematische doelstellingen, bedoeld in Verordening (EU) nr. 1303/2013, weerspiegelen:

(…)

5. bevordering van afzet en verwerking door de volgende specifieke doelstellingen na te streven:

a) de verbetering van de organisatie van de markt voor visserij- en aquacultuurproducten;

b) de aanmoediging van investeringen in de sector verwerking en afzet;
(...)

HOOFDSTUK II

Gedeeld en direct beheer

Artikel 7

Gedeeld en direct beheer

1. Maatregelen als bedoeld in titel V worden uit het EFMZV gefinancierd overeenkomstig het beginsel van tussen de Unie en de lidstaten gedeeld beheer en de gemeenschappelijke voorschriften die zijn vastgesteld in Verordening (EU) nr. 1303/2013
(...)

TITEL IV

PROGRAMMERING

HOOFDSTUK I

Programmering van onder gedeeld beheer gefinancierde maatregelen

Artikel 17

Opstelling van operationele programma's

1. Elke lidstaat stelt één operationeel programma op waarmee uitvoering wordt gegeven aan de in artikel 6 gestelde Unieprioriteiten die uit het EFMZV worden medegefinancierd.
2. De lidstaat stelt het operationele programma op na nauwe samenwerking met de partners bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.
(...)

Artikel 18

Inhoud van het operationele programma

1. Naast de in artikel 24 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 bedoelde elementen bevat het operationele programma:
(...)

k) een financieringsplan dat met inachtneming van artikel 20 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en overeenkomstig de in artikel 16, lid 2, van deze verordening bedoelde uitvoeringshandeling van de Commissie is opgesteld en de volgende elementen bevat:
(...)

TITEL V

ONDER GEDEELD BEHEER GEFINANCIERDE MAATREGELN

(...)

HOOFDSTUK IV

Maatregelen in verband met afzet en verwerking

Artikel 65

Specifieke doelstellingen

De op grond van dit hoofdstuk verleende steun draagt bij tot de verwezenlijking van specifieke doelstellingen in het kader van de in artikel 6, lid 5, gestelde Unieprioriteit.

Artikel 66

Productie- en afzetprogramma's

1. Uit het EFMZV wordt steun verleend voor de voorbereiding en de uitvoering van productie- en afzetprogramma's als bedoeld in artikel 28 van Verordening (EU) nr. 1379/2013.

(...)

5. De in lid 1 bedoelde steun wordt alleen verleend aan producentenorganisaties en verenigingen van producentenorganisaties.

(...)

Artikel 68

Afzetmaatregelen

1. Uit het EFMZV kan steun worden verleend voor afzetmaatregelen ten bate van visserij- en aquacultuurproducten die gericht zijn op:

(...)

b) het vinden van nieuwe markten en het verbeteren van de voorwaarden voor het op de markt brengen van visserij- en aquacultuurproducten

(...)"

Nationaal recht

3.5 Artikel 4:23, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

3.6 Op 1 juli 2015 is in Nederland de Regeling van de Staatssecretaris van Economische

Zaken van 28 juni 2015, 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) in werking getreden. Voor activiteiten als bedoeld in Verordening 508/2014 kan de minister op aanvraag subsidie verstrekken (artikel 2.2 van de Regeling Europese EZ-subsidies). Op grond van deze regeling kan de minister uitsluitend subsidie verstrekken indien hij de mogelijkheid tot het doen van een aanvraag tot subsidieverlening heeft opengesteld door vaststelling van een subsidieplafond en een periode voor indiening van de aanvraag (artikel 2.3, eerste lid, van de Regeling Europese EZ-subsidies). Voor “productie- en afzetprogramma’s” en voor “afzetmaatregelen” was ten tijde van de subsidieaanvraag geen mogelijkheid tot het doen van een aanvraag tot subsidieverlening opengesteld.

3.7 Bij Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 25 augustus 2016, 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 Nr. 43926, 26 augustus 2016) heeft Nederland de Subsidiemodule productie- en afzetprogramma’s opengesteld voor de periode van 29 augustus 2016 tot en met 16 september 2016. Deze subsidiemodule is gebaseerd op artikel 66 van Verordening 508/2014 en heeft uitsluitend betrekking op de voorbereiding van een productie- en afzetprogramma; niet op de uitvoering ervan.

Het standpunt van de minister

4. De minister kan geen subsidie verlenen aan PO Texel, omdat Nederland de mogelijkheid tot het doen van een aanvraag tot subsidieverlening voor “productie- en afzetprogramma’s” en voor “afzetmaatregelen” ten tijde van de subsidieaanvraag niet had opengesteld. Ter zitting van het College van 19 april 2017 heeft de minister naar aanleiding van de heropeningsbeschikking van het College opgemerkt dat de maatregelen in verband met afzet en verwerking waarvoor subsidie is aangevraagd uit het EFMZV worden gefinancierd overeenkomstig het beginsel van tussen de Unie en de lidstaten gedeeld beheer. Dat betekent dat subsidies mede gefinancierd worden door de lidstaten uit nationale middelen. De lidstaten moeten een operationeel programma opstellen dat door de Commissie moet worden goedgekeurd. Totdat het operationele programma is goedgekeurd, voelt de minister zich niet vrij om subsidie te verlenen. Het operationele programma is op 25 februari 2015 goedgekeurd

door de Commissie. Nationale geldmiddelen (25%) moeten vervolgens worden vrijgemaakt. De bepalingen in hoofdstuk IV van titel V van Verordening 508/2014 laten voorts ruimte open die door de lidstaten moet worden ingevuld. Bij het voorgaande komt dat op grond van artikel 65, zesde lid, van Verordening 1303/2013 geen steun kan worden verleend voor de uitvoering van acties die reeds volledig zijn uitgevoerd.

Het standpunt van PO Texel

5. PO Texel voert aan dat zij op grond van de artikelen 66 en 68 van Verordening 508/2014 voor respectievelijk de voorbereiding en de uitvoering van het door haar opgestelde productie- en afzetprogramma 2014 en de door haar genomen afzetmaatregelen in aanmerking komt voor subsidie. PO Texel wijst erop dat zij op grond van artikel 28, eerste lid, van Verordening 1379/2013 een productie- en afzetprogramma moest indienen. Zij stelt over het aanvoerjaar 2014 een bedrag van € 100.824,- te hebben besteed aan marktontwikkelingskosten. Het betreft hier een samenwerkingsovereenkomst met verwerkers van schol III en schol IV met als doel het vinden van commerciële afzetmogelijkheden voor deze schol. Daartoe neemt PO Texel voor een aantal van haar leden alle door hen aangevoerde schol III en schol IV bij pre-bid uit de markt. Vervolgens wordt deze vis door de verwerkers afgenomen om deze op nieuwe markten af te zetten. Hiervoor is een heffing per kilo schol ingehouden die aan de twee verwerkers is uitbetaald (voor 2014 in totaal € 100.000,-). De schol III en schol IV zijn geschikt voor menselijke consumptie maar zouden zonder de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst zijn verwerkt tot dierlijk voederproduct.

Motivering van de prejudiciële vragen

6. Niet in geschil is – en het College heeft geen reden om partijen daarin niet te volgen – dat de producentenorganisatie PO Texel verplicht is een productie- en afzetprogramma in te dienen (artikel 28, eerste lid, van Verordening 1379/2013), dat PO Texel dit voor 2014 heeft gedaan en dat de minister dit programma heeft goedgekeurd.

7. Het College begrijpt het systeem van Verordening 508/2014 als volgt. Het EFMZV financiert samen met de lidstaten projecten. Elke lidstaat krijgt een deel van de begroting van het fonds toegewezen, gebaseerd op de omvang van de visserijsector in die lidstaat. De lidstaten stellen een operationeel programma op waarin wordt vermeld hoe zij van plan zijn het toegewezen geld uit te geven. Zodra de Commissie deze programma's goedkeurt, moeten

de lidstaten beslissen welke projecten gefinancierd worden. De lidstaten beschikken daarbij over een ruime mate van vrijheid. Het College verwijst wat betreft deze vrijheid naar het arrest van het Hof van Justitie van 15 mei 2014, zaaknr. C-135/13 (Szatmári Malom Kft.), punten 54 tot en met 62, met betrekking tot Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (Elfpo).

8. De redactie van artikel 68, eerste lid, van Verordening 508/2014 lijkt de vrijheid die de lidstaten toekomt ten aanzien van het verlenen van steun voor afzetmaatregelen ten bate van visserij- en aquacultuurproducten duidelijk te bevestigen, nu daarin is bepaald dat steun “kan” worden verleend (“peut soutenir (...)” in de Franse taalversie, “may support (...)” in de Engelse taalversie, “unterstützt werden können (...)” in de Duitse taalversie, “può sostenere (...)” in de Italiaanse taalversie en “får stödja (...)” in de Zweedse taalversie). De lidstaten hoeven voor de in deze bepaling genoemde afzetmaatregelen geen steun te verlenen. Over de uitleg van artikel 68, eerste lid, van Verordening 508/2014 heeft het College dan ook geen twijfels.

9.1 In artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 is daarentegen bepaald dat uit het EFMZV steun “wordt” verleend voor de voorbereiding en de uitvoering van productie- en afzetprogramma’s (“soutient (...)” in de Franse taalversie, “shall support (...)” in de Engelse taalversie, “wird (...) gewährt (...)” in de Duitse taalversie, “sostiene (...)” in de Italiaanse taalversie, “ska bevilja stöd (...)” in de Zweedse taalversie). Uit de imperatieve formulering van dit artikel zou kunnen worden afgeleid dat de Uniewetgever de vrijheid die de lidstaten hebben bij hun beslissing welke projecten gefinancierd worden in zoverre heeft willen inperken dat de lidstaten voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma’s steun verstrekken en dat de lidstaten daarin moeten voorzien. De formulering dat steun “wordt” verleend, heeft mogelijk te maken met het belang dat de Uniewetgever toekent aan productie- en afzetprogramma’s door het opstellen en, eenmaal goedgekeurd, het uitvoeren ervan voor producentenorganisaties te verplichten (artikel 28, eerste en derde lid, van Verordening 1379/2013). In zoverre verschilt Verordening 1379/2013 van de Unieregelgeving die aan de orde was in het onder 7 genoemde arrest van het Hof van Justitie van 15 mei 2014, zaaknr. C-135/13 (Szatmári Malom Kft.), waarin een dergelijke verplichting van de subsidie-aanvrager tot het opstellen van een programma niet bestond.

9.2 Een verdere aanwijzing die de onder 9.1 verwoorde uitleg ondersteunt, kan worden gevonden in de “Guidance No 2014/2 on Integrating the market dimension into EMFF operational programmes” van de Commissie

(https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/guidance-on-marketing-measures_en.pdf, geraadpleegd op 31 mei 2018) . Hierin staat in paragraaf 3.3 dat

“MS should approve the proposed PMPs [Production and marketing plans, College] and establish the level of financing for each PMP”.

Ook de door de Commissie op haar website (http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/market/faq_en) gegeven antwoorden op vragen (document “CMO & EMFF – Frequently asked questions – update”, versie 6 oktober 2017) over de toepassing van Verordening 1379/2013 ondersteunen die uitleg.

Op de vraag

“May the national competent authority decide to only finance certain preparation costs but not the implementation costs of a PMP?”

volgt het antwoord

“In accordance with Article 28 of Regulation (EU) No 1379/2013 (CMO Regulation), Article 66(1) of the EMFF regulation [Verordening 508/2014, College] provides for an obligation to support the preparation and implementation of the PMPs.”

Voorts volgt op de vraag

”Must national authorities support production and marketing plans?”

het antwoord

”YES - National authorities must support the preparation and implementation of production and marketing plans with EMFF funding (Article 66) as long as such plans have been approved by the appropriate national authority and this support falls within the limit of 3% of the average annual value of the goods placed on the market by the PO or by its members over

the preceding 3 calendar years.”

9.3 Het College wijst erop dat de Commissie, in weerwil van de in artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 opgenomen formulering dat steun “wordt” verleend voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's als bedoeld in artikel 28 van Verordening 1379/2013, het (hierboven onder 2.1 aangehaalde) operationele programma van Nederland, waaruit voortvloeit dat zodanige steun niet wordt verleend, heeft goedgekeurd.

9.4 De uitleg van artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 is niet boven redelijke twijfel verheven. Dit betreft in de eerste plaats de vraag of artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014, nu in die bepaling is opgenomen dat steun “wordt” verleend, zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een producentenorganisatie die een aanvraag tot verlening van steun voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's heeft ingediend, tegenwerpt dat deze lidstaat de mogelijkheid tot het doen van een dergelijke aanvraag ten tijde van de indiening van de aanvraag voor een bepaalde categorie van uitgaven (in het onderhavige geval: kosten van de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's) of voor een bepaald tijdvak (in het onderhavige geval: het jaar 2014) niet heeft opengesteld in haar door de Europese Commissie goedgekeurde operationele programma, noch in de nationale voorschriften ter bepaling van de subsidiabiliteit van uitgaven. De vraag is voorts of hierbij van belang is dat de producentenorganisatie op grond van artikel 28 van Verordening 1379/2013 verplicht is tot het opstellen van een productie- en afzetprogramma en, na goedkeuring van het productie- en afzetprogramma door de lidstaat, tot het uitvoeren van dat productie- en afzetprogramma.

9.5 Indien artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een producentenorganisatie die een aanvraag tot verlening van steun voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's heeft ingediend, tegenwerpt dat deze lidstaat de mogelijkheid tot het doen van een dergelijke aanvraag ten tijde van de indiening van de aanvraag voor een bepaalde categorie van uitgaven niet heeft opengesteld, is een volgende vraag of artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 rechtstreeks voor lidstaten de rechtsgrondslag kan vormen voor het verlenen van steun uit het EFMZV voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's als bedoeld in artikel 28 van Verordening 1379/2013. Subsidie lijkt niet rechtstreeks op grond van artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 te kunnen worden verstrekt, gelet op de verplichting van de

lidstaten een operationeel programma op te stellen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de in artikel 6 van diezelfde verordening gestelde Unieprioriteiten die uit het EFMZV worden medegefinancierd (artikel 17 van Verordening 508/2014), en gelet op de omstandigheid dat de subsidiabiliteit van de uitgaven wordt bepaald op basis van de nationale voorschriften (tenzij specifieke voorschriften zijn vastgesteld in of op grond van Verordening 1303/2013 of de fondsspecifieke voorschriften) (artikel 65, eerste lid, van Verordening 1303/2013). Uit de hierboven onder 2.1 weergegeven passages uit het door de Commissie goedgekeurde operationele programma van Nederland en uit de te dezen toepasselijke, hierboven onder 3.5 tot en met 3.7 weergegeven Nederlandse regelgeving vloeit voort dat voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's en voor afzetmaatregelen ten tijde van de subsidieaanvraag geen mogelijkheid tot het doen van een aanvraag tot subsidieverlening was opengesteld.

10.1 Indien het antwoord op de hiervoor in 9.5 opgeworpen vraag zou zijn dat uit artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 voor lidstaten in een situatie zoals hier aan de orde (waarin de lidstaat de mogelijkheid tot het doen van een aanvraag ten tijde van de indiening van de aanvraag voor een bepaalde categorie van uitgaven niet heeft opengesteld) wel rechtstreeks de rechtsgrondslag kan volgen tot het verlenen van steun uit het EFMZV voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's als bedoeld in artikel 28 van Verordening 1379/2013, rijst de vraag in hoeverre artikel 65, zesde lid, van Verordening 1303/2013 zich ertegen verzet dat steun wordt verleend in de situatie dat de subsidieaanvraag wordt ingediend, nadat het productie- en afzetprogramma is voorbereid en uitgevoerd.

10.2 PO Texel heeft de subsidieaanvraag pas ingediend, nadat zij het productie- en afzetprogramma had voorbereid (opgesteld) en de minister dit had goedgekeurd. In zoverre lijkt artikel 65, zesde lid, van Verordening 1303/2013 zich te verzetten tegen steunverlening, nu daarin is bepaald dat concrete acties die fysiek voltooid zijn of volledig ten uitvoer zijn gelegd voordat de financieringsaanvraag is ingediend, niet voor steun uit de ESI-fondsen worden geselecteerd.

10.3 Bezien vanuit de gedachte dat steun in de vorm van een subsidie moet zijn gericht op stimulering van bepaalde activiteiten en dat, indien de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd reeds zijn voltooid, de aanvrager in zoverre niet meer hoeft te worden gestimuleerd, zou een dergelijke uitkomst aanvaardbaar zijn.

10.4 Ter zitting van het College van 19 april 2017 heeft de minister erkend dat het argument van de stimulerende werking bij het voorbereiden (opstellen) van een productie- en afzetprogramma geen rol speelt, omdat producentenorganisaties ingevolge artikel 28, eerste lid, van Verordening 1379/2013 verplicht zijn een dergelijk programma in te dienen. Het College wijst voorts erop dat de uit artikel 28, eerste en derde lid, van Verordening 1379/2013 voortvloeiende volgorde van indienen en goedkeuren van het productie- en afzetprogramma met zich brengt dat het voor de hand ligt dat een subsidieaanvraag voor het voorbereiden (opstellen) van een productie- en afzetprogramma pas wordt ingediend nadat het productie- en afzetprogramma is goedgekeurd. Het ontvangen van steun voor het voorbereiden (opstellen) van een productie- en afzetprogramma zou feitelijk onmogelijk zijn indien alleen steun mag worden verleend in de situatie dat het productie- en afzetprogramma nog niet is voorbereid (opgesteld). Artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 zou aldus in zoverre van haar nuttige werking worden beroofd door artikel 65, zesde lid, van Verordening 1303/2013.

10.5 Volgens de minister heeft het hiervoor in 10.4 overwogene niet te gelden voor de uitvoering van een productie- en afzetprogramma, omdat, anders dan het voorbereiden (opstellen), het uitvoeren van een productie- en afzetprogramma niet verplicht is en de stimulerende werking hier wel een rol speelt. Het College wijst echter erop dat artikel 28, derde lid, tweede volzin, van Verordening 1379/2013 bepaalt dat het productie- en afzetprogramma door de producentenorganisatie “wordt” uitgevoerd, zodra de nationale autoriteiten het hebben goedgekeurd. Er lijkt derhalve ook sprake te zijn van een verplichting voor de producentenorganisatie het productie- en afzetprogramma uit te voeren. Het College ziet in zoverre geen aanleiding ten aanzien van het uitvoeren van een productie- en afzetprogramma anders te oordelen dan ten aanzien van het voorbereiden (opstellen) ervan. Steun voor de uitleg van artikel 65, zesde lid, van Verordening 1303/2013 dat deze bepaling zich niet verzet tegen verlening van steun voor reeds plaatsgevonden hebbende voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's kan worden gevonden in de navolgende vragen en antwoorden, opgenomen in het hiervoor onder 9.2 aangehaalde document van de Commissie (“CMO & EMFF – Frequently asked questions – update”, versie 6 oktober 2017) met vragen en antwoorden over de toepassing van Verordening 1379/2013:

”Is expenditure on preparing and implementing PMPs eligible for reimbursement from 1 January 2014, if the national operational programme is only submitted and adopted in 2015?

YES – this expenditure is eligible from 1 January 2014. This is because POs have been required to draw up PMPs since 1 January 2014 and Member States must finance PMPs once they are approved by the competent national authorities. However, Member States can only recover PMP-related expenditure once the competent national authority has approved the annual report on the PMP.”

(...)

“Doesn’t the requirement that EMFF support for a PMP be paid out on approval of the annual report conflict with Article 65(6) of the CPR [Verordening 1303/2013, College] (which states that operations completed or fully implemented before the beneficiary submits an application for funding are ineligible for support)?

NO – to ensure that expenditure on preparing and implementing a PMP can be financed under the EMFF, national authorities should allow an ‘operation’ (as defined in Article 2(9) of the CPR) to:

- start on 1 January 2014
 - last until the end of the programming period
 - consist of several projects lasting one year or more.
- (...)”.

11. Het voorgaande brengt mee dat de precieze betekenis van artikel 66, eerste lid, van Verordening nr. 508/2014 en van artikel 65, zesde lid, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 niet boven redelijke twijfel verheven is. Aangezien de uitleg van die bepalingen noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil, is het College ingevolge artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gehouden dienaangaande het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Het College zal daarom het Hof van Justitie verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de hierna opgenomen vragen.

12. Het vorenstaande leidt ertoe dat de procedure voor het College in afwachting van de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie zal worden geschorst. Het College zal iedere verdere beslissing in dit geding aanhouden.

Beslissing

Het College:

- heropent het onderzoek;
- verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen ten aanzien van de volgende vragen:

1a. Verzet artikel 66, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en Verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (Verordening 508/2014), nu daarin is bepaald dat uit het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij subsidie “wordt” verleend voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's als bedoeld in artikel 28 van Verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad (Verordening 1379/2013), zich ertegen dat een lidstaat aan een producentenorganisatie die een aanvraag tot verlening van zodanige subsidie heeft ingediend, tegenwerpt dat deze lidstaat de mogelijkheid tot het doen van een dergelijke aanvraag ten tijde van de indiening van de aanvraag voor een bepaalde categorie van uitgaven (in het onderhavige geval: kosten van de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's) of voor een bepaald tijdvak (in het onderhavige geval: het jaar 2014) niet had opengesteld in haar door de Europese Commissie goedgekeurde operationele programma, noch in de nationale voorschriften ter bepaling van de subsidiabiliteit van uitgaven?

1b. Is voor het antwoord op vraag 1a van belang dat de producentenorganisatie op grond van artikel 28 van Verordening 1379/2013 verplicht is tot het opstellen

van een productie- en afzetprogramma en, na goedkeuring van het productie- en afzetprogramma door de lidstaat, tot het uitvoeren van dat productie- en afzetprogramma?

2. Indien vraag 1a aldus wordt beantwoord dat artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een producentenorganisatie die een aanvraag tot verlening van subsidie voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's heeft ingediend, tegenwerpt dat deze lidstaat de mogelijkheid tot het doen van een dergelijke aanvraag ten tijde van de indiening van de aanvraag niet had opengesteld, kan de betrokken subsidieaanvrager dan aan artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 rechtstreeks de rechtsgrondslag ontleen voor een aanspraak jegens zijn lidstaat op het verlenen van de desbetreffende subsidie?

3. Indien vraag 2 aldus wordt beantwoord dat de betrokken subsidieaanvrager aan artikel 66, eerste lid, van Verordening 508/2014 in het in vraag 2 bedoelde geval rechtstreeks de rechtsgrondslag kan ontleen voor een aanspraak jegens zijn lidstaat op het verlenen van de desbetreffende subsidie, verzet artikel 65, zesde lid, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (Verordening 1303/2013) zich dan ertegen dat subsidie wordt verleend voor de voorbereiding en uitvoering van een productie- en afzetprogramma in de situatie dat de subsidieaanvraag wordt ingediend, nadat het productie- en afzetprogramma is voorbereid en uitgevoerd?;

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.R. Winter, mr. A. Venekamp en mr. H.L. van der Beek, in aanwezigheid van mr. A. Graefe, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 5 juni 2018.

w.g. R.R. Winter

w.g. A. Graefe

