Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 26 de junho de 2019[1]

Processo C-386/18

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA
contra
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Política comum das pescas (PCP) — Regulamento (UE) n.º 508/2014 — Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) — Planos de produção e de comercialização — Artigo 66.º, n.º 1 — Apoio financeiro à preparação e execução desses planos — Inexistência da possibilidade no direito nacional de apresentar um pedido de apoio — Direito de exigir um apoio conferido pelo Regulamento — Efeito direto — Condições de elegibilidade das despesas — Regras especiais — Margem de apreciação dos Estados-Membros na determinação do montante do apoio financeiro»

I. Introdução

1. Uma organização de produtores, cuja atividade consiste em tomar medidas destinadas a favorecer a prática racional da pesca e a melhoria das condições de venda dos produtos da pesca, tem o direito de obter um cofinanciamento pelo governo de um Estado-Membro para a preparação e execução do seu plano de produção e de comercialização?

2. Esta é a questão colocada, em substância, pelo órgão jurisdicional de reenvio chamado a pronunciar-se sobre o indeferimento do pedido da Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (a seguir «PO Texel») pelo minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro da Agricultura, da Natureza e da Qualidade Alimentar, a seguir «ministro») com o fundamento de que, no momento em que esta organização de produtores o apresentou, e antes de 2016, nenhuma disposição nacional oferecia essa faculdade.

3. Assim, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se, por um lado, sobre a compatibilidade com o direito da União das medidas nacionais que não preveem o cofinanciamento com base em fundos europeus para despesas efetuadas em 2014. Em caso de contradição destas medidas com o direito da União, o Tribunal de Justiça deverá, por outro lado, determinar se as disposições do direito da União podem constituir um fundamento jurídico para a concessão do apoio financeiro solicitado pela PO Texel.

1 Língua original: francês.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento OCM

4. O considerando 7 do Regulamento (UE) n.º 1379/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece a organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1184/2006 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 104/2000 do Conselho (a seguir, «Regulamento OCM») [2], enuncia:

«As organizações de produtores de produtos da pesca e as organizações de produtores de produtos da aquicultura (a seguir, conjuntamente denominados "organizações de produtores") são essenciais para a prossecução dos objetivos da Política Comum das Pescas (PCP) [3] e da OCM. Por conseguinte, é conveniente reforçar as suas responsabilidades e proporcionar-lhes o apoio financeiro necessário para que possam desempenhar um papel mais significativo na gestão corrente das pescas, agindo dentro de um quadro definido pelos objetivos da PCP […]»

5. O artigo 28.º do Regulamento OCM, intitulado «Plano de produção e de comercialização», dispõe:

«1. Cada organização de produtores apresenta às suas autoridades nacionais competentes, para aprovação, um plano de produção e de comercialização pelo menos para as principais espécies por ela comercializadas […]

[…]

3. As autoridades nacionais competentes aprovam o plano de produção e de comercialização. Uma vez aprovado, o plano é imediatamente executado pela organização de produtores.

[…]

5. A organização de produtores elabora um relatório anual das suas atividades realizadas no âmbito do plano de produção e de comercialização e submete-o às autoridades nacionais competentes, para aprovação.

6. As organizações de produtores podem receber apoio financeiro para a elaboração e a execução dos planos de produção e de comercialização, com base num futuro ato jurídico da União relativo ao apoio financeiro para a política marítima e das pescas para o período 2014-2020.

[…]»

2 JO 2013, L 354, p. 1.

3 V. Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1954/2003 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga os Regulamentos (CE) n.º 2371/2002 e (CE) n.º 639/2004 do Conselho e a Decisão 2004/585/CE do Conselho (JO 2013, L 354, p. 22, a seguir «Regulamento PCP»), nomeadamente o artigo 35.º, n.º 1 e 3, relativos à OCM.

2. Regulamento CSC

6. O artigo 1.º, 4.º parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (a seguir, «Regulamento CSC») [4], prevê:

«As regras fixadas no presente regulamento aplicam-se sem prejuízo […] das disposições específicas previstas estabelecidas nos seguintes regulamentos […]:

[…]

6) Um futuro ato jurídico da União que estabelecerá o regime de apoio financeiro à política dos assuntos marítimos e das pescas para o período 2014-2020 ("Regulamento FEAMP").»

7. O artigo 2.º, n.º 14, do Regulamento CSC define o conceito de «operação concluída» como sendo uma «operação fisicamente concluída ou plenamente executada em relação à qual todos os pagamentos em causa foram efetuados pelos beneficiários e a contrapartida pública correspondente foi paga aos beneficiários»;

8. Sob a epígrafe «Elegibilidade (das despesas)», o artigo 65.º, n.ºs 1, 2 e 6, deste Regulamento enuncia:

«1. A elegibilidade da despesa é determinada de acordo com as regras nacionais, exceto quando sejam estabelecidas regras específicas no presente regulamento ou com base no presente regulamento ou, ainda, nas regras específicas dos Fundos.

2. A despesa é elegível para contribuição dos FEEI [5] se for incorrida pelo beneficiário e paga entre a data de apresentação do programa à Comissão, ou 1 de janeiro de 2014, se esta data for anterior, e 31 de dezembro de 2023. […]

[…]

6. As operações não podem ser selecionadas, para apoio dos FEEI, quando tenham sido materialmente concluídas ou totalmente executadas antes da apresentação do pedido de financiamento ao abrigo do programa, pelo beneficiário, à autoridade de gestão, independentemente de todos os pagamentos correspondentes terem sido efetuados pelo beneficiário.»

4 JO 2013, L 347, p. 320.

5 V. considerando 2 do Regulamento CSC.

3. Regulamento FEAMP

9. O artigo 66.º do Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 e (CE) n.º 791/2007 e o Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho (a seguir «Regulamento FEAMP»)[6], intitulado «Planos de produção e de comercialização», enuncia:

«1. O FEAMP apoia a preparação e a execução dos planos de produção e de comercialização referidos no artigo 28.º do Regulamento [OCM].

2. As despesas relacionadas com os planos de produção e de comercialização só são elegíveis para apoio do FEAMP depois de as autoridades competentes em cada Estado-Membro terem aprovado o relatório anual referido no artigo 28.º, n.º 5, do Regulamento [OCM].

3. O apoio anual concedido por organização de produtores ao abrigo do presente artigo não pode exceder 3 % do valor anual médio da produção colocada no mercado por essa organização de produtores durante os três anos civis anteriores. No caso das organizações de produtores recentemente reconhecidas, esse apoio não pode exceder 3 % do valor anual médio da produção colocada no mercado pelos seus membros durante os três anos civis anteriores.

4. O Estado-Membro em causa pode conceder um adiantamento de 50 % do apoio financeiro depois de aprovado o plano de produção e de comercialização, em conformidade com o artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento [OCM].

5. O apoio referido no n.º 1 só pode ser concedido a organizações de produtores e a associações de organizações de produtores.»

B. Direito neerlandês

10. Por força do artigo 4:23, n.º 1, da wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [lei que estabelece as regras gerais do direito administrativo (Lei Geral Administrativa)][7], de 4 de junho de 1992, um órgão da administração só pode conceder uma subvenção com base numa disposição legal que precise as atividades para as quais a subvenção pode ser concedida.

11. Em 1 de julho de 2015, entrou em vigor nos Países Baixos o regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/15083650, houdende vaststelling van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structu- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken (Regeling Europese EZ-subsidies) [Regulamento do secretário de Estado dos Assuntos Económicos relativo à determinação dos instrumentos de subvenção no âmbito dos fundos estruturais e de investimento europeus no domínio dos assuntos económicos (Regulamento relativo às subvenções europeias AE)][8], de 28 de junho de 2015.

12. Por força do artigo 2.2 deste Regulamento, as atividades visadas pelo Regulamento FEAMP são suscetíveis de ser subvencionadas pelo ministro, a pedido do interessado.

6 JO 2014, L 149, p. 1.

7 *Stb*. 1992, n.º 315, a seguir «lei geral sobre o direito administrativo».

8 *Stcrt*. 2015, n.º 18094.

13. Segundo o artigo 2.3, n.º 1, do referido Regulamento, o ministro só pode conceder uma subvenção se tiver previsto a possibilidade de apresentar um pedido de subvenção e se, conjuntamente, tiver previsto um limiar de subvenção e um prazo de apresentação do pedido.

14. Através do Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/16105576, houdende wijziging van de Regeling Europese EZ-subsidies en de Regeling openstelling EZ-subsidies 2 016 in verband met de subsidiemodule inzake productie- en afzetma's en andere wijzigingen in het kader van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (Regulamento do secretário de Estado dos Assuntos Económicos que altera o Regulamento relativo às subvenções europeias AE e do Regulamento relativo às subvenções europeias AE 2016 no que respeita ao módulo de subvenções relativo aos planos de produção e comercialização e relativo a outras modificações no âmbito do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas) [9], de 25 de agosto de 2016, o Reino dos Países Baixos previu o módulo de subvenções relativo aos planos de produção e de comercialização durante o período compreendido entre 29 de agosto e 16 de setembro de 2016.

15. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, «este modelo de subvenção baseia-se no artigo 66.º do Regulamento [FEAMP] e não tem por objeto a execução de um plano de produção e de comercialização, mas exclusivamente a sua preparação».

III. Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

16. Por Decisão de 9 de julho de 2014, o ministro aprovou, nos termos do artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento OCM, o plano de produção e de comercialização de 2014 da PO Texel, que esta executou de imediato.

17. Em outubro de 2014, o Reino dos Países Baixos apresentou à Comissão um programa operacional para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020 [10], cuja versão final de 11 de dezembro de 2014 foi aprovada em 25 de fevereiro de 2015 [11].

18. Em 19 de maio de 2015, a PO Texel apresentou ao ministro um pedido de apoio financeiro para as despesas efetuadas com a preparação e execução do seu plano de produção e de comercialização a título do ano de 2014, em conformidade com o artigo 66.º do Regulamento FEAMP, bem como com as despesas relativas às medidas de comercialização que tinha aprovado, em conformidade com o artigo 68.º deste regulamento.

19. Por Decisão de 10 de julho de 2015, o ministro indeferiu o pedido da PO Texel, com os seguintes fundamentos:

– no momento do pedido de subvenção da PO Texel, em 19 de maio de 2015, o Reino dos Países Baixos não tinha previsto a possibilidade de apresentação de um pedido de subvenção nem para a preparação e execução dos planos de produção e de comercialização, ao abrigo do artigo 66.º do Regulamento FEAMP, nem para as medidas de comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura, tomadas pelas organizações de produtores, em conformidade com o artigo 68.º deste regulamento, e

– só depois de ter elaborado o plano de produção e de comercialização e depois de o ter posto em prática, após aprovação pelo ministro, é que a PO Texel apresentou o seu pedido de subvenção.

9 *Stcrt.* 2016, n.º 43926.

10 V. artigo 17.º do Regulamento FEAMP.

11 V. Decisão de Execução C (2015) 1278 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2015, que aprova o programa operacional «Duurzaam Vissen voor de markt» [Pesca sustentável para o mercado], com vista a um apoio do Fundo Europeu para os assuntos marítimos e a pesca nos Países Baixos.

20. Por Decisão de 13 de novembro de 2015, o ministro indeferiu a reclamação da PO Texel, por falta de fundamento.

21. Em apoio do recurso que interpôs dessa decisão, junto do College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos), a PO Texel alega que é elegível para o apoio financeiro do FEAMP, ao abrigo dos artigos 66.º e 68.º do FEAMP, tanto para as despesas de preparação e de execução do plano de produção e de comercialização 2014 como para as relativas às medidas de comercialização que adotou. A PO Texel alega, por um lado, que, por força do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento OCM, devia elaborar e apresentar um plano de produção e de comercialização. Por outro lado, a PO Texel afirma que gastou, durante o exercício de 2014, a quantia de 100 824 euros em despesas de tendências do mercado. Alega ainda que celebrou um acordo de cooperação com os transformadores de solha de tipo III e IV, com o objetivo de encontrar oportunidades de negócio para esta espécie de peixe.

22. O ministro argumenta, em substância, que não pode atribuir à PO Texel a subvenção solicitada pelo facto de esta ter apresentado o seu pedido para os planos de produção e de comercialização antes de o legislador neerlandês ter previsto um procedimento para esse efeito. Além disso, na audiência que teve lugar no órgão jurisdicional de reenvio, em 19 de abril de 2017, o ministro invocou os quatro argumentos que se seguem.

23. Em primeiro lugar, as medidas relacionadas com a comercialização e a transformação para as quais a subvenção foi pedida são financiadas pelo FEAMP, em conformidade com o princípio da gestão partilhada entre a União e os Estados-Membros. Por conseguinte, as subvenções são cofinanciadas pelos recursos nacionais dos Estados.

24. Em segundo lugar, a subvenção não pode ser concedida antes da aprovação pela Comissão do programa operacional que cada Estado-Membro deve aprovar. No caso vertente, o programa operacional do Reino dos Países Baixos foi aprovado pela Comissão em 25 de fevereiro de 2015. Os recursos nacionais, no montante de 25 %, devem em seguida ser liberados.

25. Em terceiro lugar, o título V, capítulo IV, do Regulamento FEAMP, que inclui os artigos 66.º e 68.º, deixa uma ampla margem de apreciação aos Estados-Membros para a execução do seu programa operacional.

26. Em quarto lugar, o artigo 65.º, n.º 6, do Regulamento CSC não permite conceder apoio para a execução de operações que já tenham sido totalmente executadas.

27. Foi nestas contexto que o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) O artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento [FEAMP], que dispõe que o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas "apoia" a preparação e a execução de planos de produção e de comercialização referidos no artigo 28.º do Regulamento [OCM], que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura, obsta a que um Estado-Membro recuse a atribuição desse apoio a uma organização de produtores que o tenha pedido, alegando que esse Estado não tinha previsto a possibilidade de efetuar esse pedido no momento em que foi apresentado o pedido para uma determinada categoria de despesas (no caso em apreço: despesas de preparação e execução de planos de produção e comercialização) ou para um determinado período (no caso em apreço: o ano de 2014), nem no respetivo programa operacional aprovado pela Comissão Europeia, nem nas normas nacionais para determinação da elegibilidade das despesas?

b) É relevante para a resposta a dar à questão 1.a) que a organização de produtores, nos termos do artigo 28.º do Regulamento [OCM], esteja obrigada à elaboração de um plano de produção e de comercialização e, após aprovação do plano de produção e de comercialização pelo Estado-Membro, fique obrigada à execução do plano de produção e de comercialização?

2) Se a resposta à questão 1.a) for no sentido de que o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento [FEAMP], obsta a que um Estado-Membro recuse a atribuição de um apoio para a preparação e execução de planos de produção e de comercialização a uma organização de produtores que o tenha pedido, alegando que esse Estado não tinha previsto a possibilidade de apresentar esse pedido no momento em que foi apresentado o pedido, pode o requerente de uma subvenção invocar diretamente o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento [FEAMP], como base jurídica para exigir ao respetivo Estado-Membro a concessão do apoio em questão?

3) Se a resposta à segunda questão for no sentido de que, na situação nela referida, o requerente de um apoio pode invocar diretamente o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento [FEAMP], como base jurídica para exigir ao respetivo Estado-Membro a concessão do apoio em causa, o artigo 65.º, n.º 6, do Regulamento [CSC], obsta a que o apoio seja concedido para a preparação e a execução de um plano de produção e de comercialização numa situação em que o pedido tenha sido apresentado depois de o plano de produção e de comercialização já ter sido preparado e executado?»

28. Apresentaram observações escritas neste processo prejudicial o Governo neerlandês e a Comissão. Estas partes também foram ouvidas nas suas alegações na audiência de 10 de abril de 2019.

IV. Análise

29. A título preliminar, tendo em conta os elementos de discussão evocados na audiência, parece-me oportuno, em primeiro lugar, recordar que as questões do órgão jurisdicional de reenvio visam, em substância, determinar se as despesas efetuadas pela PO Texel em 2014 para a preparação e execução de um plano de produção e de comercialização devem ser cofinanciadas pelo Governo neerlandês com base no artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP.

30. Em segundo lugar, observo que, à margem desse objeto preciso do reenvio prejudicial, outras questões, relacionadas com o processo ou a legislação aplicável, que o órgão jurisdicional de reenvio não suscita, poderiam, no entanto, suscitar um certo interesse. É o caso da questão relativa à aplicação no tempo do Regulamento FEAMP ou ainda a dos prazos impostos às organizações de produtores no Regulamento de Execução (UE) n.º 1418/2013 [12].

31. Com efeito, quanto às condições de aplicação temporal do Regulamento FEAMP, importa salientar que este foi concebido para completar os Regulamentos OCM e CSC que fixam condições gerais de financiamento por fundos europeus. Estes regulamentos foram publicados em dezembro de 2013 com vista à sua aplicação a partir de 1 de janeiro de 2014. O Regulamento FEAMP não foi publicado ao mesmo tempo mas sim em maio de 2014, sendo aplicável a partir de 1 de janeiro de 2014 [13]. É inegável que o caráter retroativo deste regulamento é, por natureza, suscetível de originar dificuldades de coordenação entre as diversas disposições aplicáveis e, em particular, entre as do direito da União e as do direito nacional.

12 Regulamento de Execução da Comissão, de 17 de dezembro de 2013, relativo aos planos de produção e de comercialização previstos no Regulamento [OCM] (JO 2013, L 353, p. 40).

13 V. considerando 101 e artigo 130.º deste regulamento.

32. Estas dificuldades foram agravadas devido aos prazos fixados pelo artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento de Execução n.º 1418/2013. Com efeito, por força desta disposição, as organizações de produtores, reconhecidas antes de 1 de janeiro de 2014, deviam apresentar às autoridades competentes os seus primeiros planos de produção e de comercialização antes do fim do mês de fevereiro de 2014, ou seja, muito antes de ter sido publicado o Regulamento FEAMP. Por conseguinte, na falta de um quadro legal claro e coerente, poder-se-iam questionar as consequências que podem decorrer da inobservância desse prazo pelas organizações de produtores.

33. De qualquer modo, apesar do interesse que tais questões apresentam, deve observar-se que não são objeto de discussão nem por iniciativa do órgão jurisdicional de reenvio, nem das partes e nem mesmo da parte do Governo neerlandês. A este respeito, há que sublinhar que este confirmou na audiência que o pedido da PO Texel não tinha sido indeferido por incumprimento do prazo de apresentação do plano de produção e de comercialização.

34. Nestas condições, sou de opinião que o Tribunal de Justiça limite o âmbito da sua reflexão às questões prejudiciais tal como são apresentadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, como o faz em regra, a fim de lhe dar uma resposta estritamente útil.

35. Por conseguinte, proponho que se examine, num primeiro momento, sucessivamente, a primeira questão prejudicial, alíneas a) e b), em seguida a terceira questão prejudicial. Com efeito, estas incidem sobre as condições de fundo do financiamento solicitado por uma organização de produtores, reguladas pelo direito da União, com base nas quais deve ser apreciada a compatibilidade da norma nacional em causa. Num segundo momento, uma vez que, em minha opinião, esta norma deve ser afastada, pronunciar-me-ei sobre a resposta a dar à segunda questão prejudicial relativa à possibilidade de aplicar diretamente o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP.

A. Quanto à primeira questão prejudicial

36. Com a sua primeira questão prejudicial, dividida em duas partes, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a conformidade da norma nacional em causa com os regulamentos aplicáveis em matéria de concessão de subvenções às organizações de produtores. Mais especificamente, o Tribunal de Justiça deve pronunciar-se sobre a interpretação do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP, conjugado com a do artigo 28.º, n.º 6, do Regulamento OCM.

37. Com efeito, o artigo 28.º, n.º 6, deste regulamento, que fixa o quadro geral das ações das organizações de produtores no âmbito da PCP, prevê que essas organizações «*podem* beneficiar de apoio financeiro para a elaboração e execução dos planos de produção e de comercialização» [14] nas condições estabelecidas num futuro ato jurídico, que acabou por ser o Regulamento FEAMP em 2014.

38. Entretanto, nos termos do artigo 66.º, n.º 1, deste regulamento, «o FEAMP *apoia* a preparação e a execução dos planos de produção e de comercialização referidos no artigo 28.º do Regulamento (UE) n.º 1379/2013 [OCM]» [15].

39. Assim, pode concluir-se que o artigo 66.º do Regulamento FEAMP foi redigido de forma diferente, após a entrada em vigor do Regulamento OCM, que remetia para disposições específicas que estabelecem as condições relativas ao apoio financeiro dado à política marítima e da pesca para o período de 2014-2020 [16], como o Regulamento CSC, precisando que se trata do Regulamento FEAMP [17].

14 O sublinhado é meu.

15 O sublinhado é meu.

16 V. artigo 28.º, n.º 6, do Regulamento OCM.

17 V. artigo 1.º, quarto parágrafo, n.º 6, do Regulamento CSC.

40. À primeira vista, a articulação das disposições aplicáveis na matéria, resultantes dos Regulamentos CSC, OCM e FEAMP, todos aplicáveis em 1 de janeiro de 2014, pode levar a que ocorram contradições. No entanto, tendo em conta a sua estrutura e a sua sucessão no tempo, qualquer dúvida relativa à sua interpretação pode ser dissipada.

41. Com efeito, observo, em primeiro lugar, que estas diferenças de redação resultam da elaboração de normas gerais que foram completadas a *posteriori* por normas especiais. Decorre da redação clara do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP — que, à luz do artigo 28.º, n.º 6, do Regulamento OCM, é, *lex specialis* e *lex posterior* — que o legislador da União manifestou uma intenção precisa de criar uma regra específica relativa ao financiamento dos planos de produção e de comercialização, que enquadra de forma mais restritiva a margem de apreciação habitualmente reconhecida aos Estados-Membros em caso de gestão partilhada de Fundos ESI [18].

42. Em seguida, a análise de diversas versões linguísticas do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP e a comparação desta disposição com outros artigos deste regulamento confirmam esta conclusão.

43. Com efeito, como o órgão jurisdicional de reenvio salientou, com razão, nas versões linguísticas alemã, inglesa, italiana, neerlandesa e sueca do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP, está previsto que o FEAMP «apoia» a elaboração e a execução dos planos de produção e de comercialização. O mesmo se passa noutras versões linguísticas, como, por exemplo, as versões nas línguas espanhola, checa, francesa, polaca ou portuguesa. Em contrapartida, segundo o artigo 68.º, n.º 1, deste regulamento, o FEAMP «pode apoiar» as medidas de comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura.

44. Esta diferença de redação não é isolada no Regulamento FEAMP. A título de exemplos de formulação imperativa similares podem ser citados o artigo 58.º, o artigo 77.º, n.º 1, e o artigo 89.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP, ao passo que uma simples faculdade de financiamento encontra-se expressa num número maior de artigos, como, nomeadamente, o artigo 48.º, n.º 3, o artigo 54.º, n.º 1, e o artigo 67.º, n.º 1, desse regulamento.

45. É evidente que estas diferenças de redação não são fortuitas, sendo antes o resultado de uma efetiva escolha do legislador da União, no que respeita, em especial, ao artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP.

46. A este respeito, é oportuno recordar o histórico dos trabalhos legislativos preparatórios deste regulamento. Eles confirmam a afirmação de uma clara vontade do legislador da União relativamente a este artigo. Embora a Comissão tivesse proposto a formulação, segundo a qual «[o] FEAMP *pode apoiar*» [19], o Parlamento Europeu preferiu que fosse substituída por «[o] FEAMP apoia» a fim de garantir que a preparação e execução dos planos de produção e de comercialização beneficiariam de um apoio do FEAMP [20].

47. Por último, observo que a escolha desta redação pelo legislador da União é coerente com o sistema de financiamento por ele instaurado ao abrigo da PCP bem como com o objetivo por ele prosseguido.

18 V., em especial, artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento CSC.

19 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, [que revoga o Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 861/2006 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º XXX/2011 do Conselho sobre a política marítima integrada] [COM(2011) 804 final]. V. artigo 69.º, n.º 1, desta proposta.

20 V. alteração 438 que figura no relatório da Comissão PECH do Parlamento Europeu de 8 de agosto de 2013 sobre a proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas [que revoga o Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 861/2006 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º XXX/2011 do Conselho sobre a política marítima integrada]. V., igualmente, alteração 1893 que figura no projeto de relatório da Comissão PECH do Parlamento Europeu de 17 de janeiro de 2013 relativa às alterações 1655-2069, assim justificada: «A preparação e a execução dos planos de produção e comercialização devem ser apoiados financeiramente para garantir regras idênticas para todas as organizações de produtores na União Europeia.»

48. A este respeito, deve ser tida em consideração a obrigação imposta às organizações de produtores de adotarem planos de produção e de comercialização [21] bem como de os executar imediatamente [22]. O órgão jurisdicional de reenvio questiona o Tribunal de Justiça sobre este ponto na alínea b) da sua primeira questão completando a alínea a) da primeira questão. Com efeito, neste contexto, é lógico que as organizações de produtores possam contar com um apoio financeiro nesta fase da sua participação na realização dos objetivos da nova PCP, com o qual foram levados a contar a partir de 1 de janeiro de 2014.

49. Quanto ao objetivo prosseguido pelo apoio financeiro a título do FEAMP, deve sublinhar-se que as diferentes disposições relativas ao financiamento da elaboração de planos de produção e de comercialização assim como da sua execução são justificados pelo maior papel atribuído às organizações de produtores [23]. Estas estão especialmente encarregadas destas medidas a fim de participar na execução da PCP que [visa garantir] «que as atividades de pesca e aquicultura contribuem para assegurar a viabilidade a longo prazo nos planos ambiental, económico e social» e «contribui para a estratégia 2020 [[24]] para um crescimento inteligente, durável e inclusivo» [25].

50. A importância da preparação e da execução destes planos é corroborada pelo facto de, por um lado, só as organizações de produtores beneficiarem desse apoio especial a esse título, o que constitui uma diferença significativa relativamente ao financiamento com base noutros Fundos ESI [26] e, por outro lado, que os Estados-Membros possam conceder um adiantamento de 50 % do auxílio financeiro, ao abrigo do FEAMP, desde a aprovação desses planos [27].

51. Por conseguinte, há que tomar em consideração que, ao prever que as organizações de produtores deviam elaborar planos de produção e de comercialização, o legislador da União colocou a seu cargo uma contribuição efetiva para o exercício de uma missão de interesse geral, que justifica, logicamente, que se imponha a assunção de uma parte das suas despesas pelos Estados-Membros.

52. Por todas estas razões, considero que, por força do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP, o princípio do financiamento em causa está adquirido. A partir do momento em que esse direito seja concedido pelo legislador da União, o legislador de um Estado-Membro não pode, expressamente ou por omissão, privar as pessoas interessadas desse direito. Daqui decorre que uma legislação nacional que produza tal efeito será incompatível com o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP.

53. Consequentemente, em resposta à primeira questão prejudicial, alíneas a) e b), proponho ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, não preveja o financiamento, ao abrigo do FEAMP, da preparação e execução dos planos de produção e de comercialização, previstos no artigo 28.º do Regulamento OCM, para as despesas efetuadas a partir de 1 de janeiro de 2014.

21 V. artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento OCM.

22 V. artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento OCM.

23 V. considerando 7 do Regulamento OCM.

24 Quanto à referência a esta estratégia, v. artigo 4.º do Regulamento CSC e artigo 6.º do Regulamento FEAMP.

25 V. considerando 4 do Regulamento PCP e artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP.

26 V. considerando 20 e artigo 66.º, n.º 5, do Regulamento FEAMP.

27 V. artigo 66.º, n.º 4, do Regulamento FEAMP. V., também, n.º 63 das presentes conclusões.

B. Quanto à terceira questão prejudicial

54. Esta questão visa determinar se a conclusão da execução dos planos à datado pedido de subvenção a título da sua preparação e da sua execução pode justificar, apesar do princípio do cofinanciamento resultante do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP, que se recuse o benefício de um apoio financeiro invocando as exclusões previstas no artigo 65.º, n.º 6, do Regulamento CSC.

55. Poderia limitar a minha resposta, fazendo uma referência, uma vez mais, ao princípio segundo o qual a lei especial prevalece sobre a lei geral [28]. Com efeito, em razão das condições específicas de concessão das subvenções ao abrigo do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP, não é possível aplicar as regras gerais que regem os financiamentos por outros Fundos ESI. No entanto, gostaria de acrescentar argumentos de ordem sistémica.

56. Em primeiro lugar, logicamente, não se poderia impor às organizações de produtores que, por um lado, executassem os seus planos de imediato, em conformidade com o Regulamento FEAMP e depois recusar-lhes qualquer financiamento com base numa disposição geral do Regulamento CSC, a saber, o artigo 65.º, n.º 6, deste regulamento, que exclui do «[benefício] do apoio dos fundos ESI [uma operação] materialmente concluída ou totalmente executada» antes do pedido de financiamento, no caso em apreço, um ano antes.

57. Em segundo lugar, outros argumentos, relativos à planificação do PCP apoiada financeiramente pelo FEAMP, no âmbito de uma gestão partilhada com os Estados-Membros, podem também ser invocados [29].

58. Por um lado, a preparação e a execução dos planos de produção e de comercialização fazem parte de uma programação de conjunto no período de 2014-2020, a saber, o programa operacional de que o Estado-Membro é responsável após aprovação pela Comissão [30].

59. Esta conceção da execução da PCP justifica que as despesas só sejam elegíveis após aprovação pelos Estados-Membros do relatório anual de atividades das organizações de produtores [31].

60. Daí resulta claramente, na minha opinião, que só a execução do plano, não apenas *efetiva*, mas também *satisfatória*, tendo em conta os objetivos prosseguidos no âmbito da PCP, permite às organizações de produtores terem direito a um apoio financeiro.

61. Assim, concretamente, uma despesa iniciada em 2014 por uma organização de produtores só pode justificar um pedido de apoio financeiro em 2015, após aprovação do relatório anual dessa organização.

62. Por conseguinte, se a interpretação sustentada pelo Governo neerlandês devesse ser seguida, levaria a um resultado incoerente, a saber, tornar ineficaz qualquer financiamento durante o período em causa.

63. Por outro lado, o período de pelo menos um ano entre a data de realização das despesas e a data na qual a justificação das mesmas é analisada, levou a que o legislador da União previsse que pudesse ser concedido um adiantamento de 50 % de auxílio financeiro pelos Estados-Membros [32]. Neste caso, igualmente, *a contrario*, é possível questionar quais seriam os efeitos sobre este adiantamento se a conclusão da implementação do plano por um ano extinguir qualquer direito ao financiamento.

28 V. n.º 41 das presentes conclusões.

29 V. considerando 63 do Regulamento PCP e considerando 12, artigo 7.º e o título V do Regulamento FEAMP.

30 V. considerando 24, bem como artigo 6.º, n.º 5, e artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP. Os critérios de seleção das outras medidas a financiar são fixados sob o controlo da Comissão, nos termos do artigo 113.º, alínea a), deste Regulamento.

31 V. artigo 66.º, n.º 2, do Regulamento FEAMP.

32 V. artigo 66.º, n.º 4, do Regulamento FEAMP.

64. Deduzo de todos estes elementos que, em razão das condições específicas de concessão das subvenções ao abrigo do FEAMP para planos plurianuais, está excluído aplicar as regras gerais, que o Governo neerlandês invoca, que regulam os financiamentos por outros fundos europeus.

65. Nestas condições, proponho que o Tribunal de Justiça declare, em resposta à terceira questão prejudicial, que o artigo 65.º, n.º 6, do Regulamento CSC deve ser interpretado no sentido de que não se opõe à concessão, com base no artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP, de um apoio financeiro para as despesas efetuadas, a partir de 1 de janeiro de 2014, para a preparação e execução de um plano de produção e de comercialização no caso de o pedido de subvenção ter sido apresentado após a preparação do plano de produção e de comercialização bem como da sua execução.

66. Por outro lado, tendo em conta o segundo argumento desenvolvido pelo ministro em apoio da confirmação da sua decisão de indeferimento do pedido de subvenção [33], parece-me que o Tribunal de Justiça deve fornecer esclarecimentos suplementares de modo a dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio.

67. De facto, coloca-se a questão de saber se o pedido de subvenção pode recair sobre uma despesa efetuada antes de o programa operacional elaborado por um Estado-Membro ter sido aprovado pela Comissão [34]. Tal é o caso, no caso em apreço, uma vez que o financiamento é solicitado pela PO Texel a título do ano 2014, ao passo que o programa operacional, apresentado em outubro de 2014 pelas autoridades neerlandesas, foi aprovado pela Comissão em 25 de fevereiro de 2015.

68. A conjugação do artigo 65.º, n.º 2, do Regulamento CSC, que não faz referência à data de aprovação do programa operacional, e do artigo 130.º do Regulamento FEAMP, que fixa a sua data de aplicação em 1 de janeiro de 2014, parece-me resolver esta questão.

69. Além disso, na falta de disposição especial no Regulamento FEAMP, resulta igualmente do artigo 65.º, n.º 2, do Regulamento CSC que o período a partir do qual as despesas podem ser apoiadas ao abrigo do FEAMP começa em 1 de janeiro de 2014.

70. Por conseguinte, as primeiras disposições nacionais, datadas de 25 de agosto de 2016, que ofereceram a possibilidade de pedir apoio financeiro exclusivamente para a preparação de um plano de comercialização, e isto apenas, a partir de 29 de agosto de 2016, não são, na minha opinião, compatíveis com o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP nem com o artigo 65.º, n.º 2, do Regulamento CSC.

71. Na sequência da minha análise relativa à compatibilidade da regulamentação nacional em causa com o direito da União, num plano mais geral, desejo sublinhar o estado de espírito que, a meu ver, deve presidir à sua aplicação, tendo em conta as particularidades das missões impostas às organizações de produtores tomadas em consideração para o financiamento das mesmas ao abrigo do FEAMP.

33 V. n.º 24 das presentes conclusões e a primeira questão prejudicial, alínea a), *in fine*.

34 Quanto à obrigação de elaborar esse programa, v. n.º 58 das presentes conclusões.

72. Com efeito, como já salientei [35], há que tomar em consideração que as disposições pertinentes no presente processo são o resultado de uma técnica legislativa que está longe de ser perfeita. Em especial, não se deve perder de vista que o legislador da União adotou o Regulamento FEAMP tardiamente. Além disso, os Estados-Membros, por seu lado, puseram igualmente em execução as disposições do direito da União com algum atraso por causa da promulgação da legislação europeia em causa poucos dias antes da sua entrada em vigor [36]. Além disso, não só este quadro jurídico europeu que executava a PCP impunha prazos muito estritos, como também não era muito claro.

73. Por conseguinte, considero que este contexto deve conduzir as autoridades nacionais e europeias a adotar uma abordagem que não seja excessivamente rígida no que respeita à interpretação e à aplicação das disposições em causa. Com efeito, parece-me justificado fazer uma aplicação benevolente e razoável, o que é plenamente conforme com o objetivo prosseguido pelo legislador da União, a saber, incentivar as organizações de produtores a tomarem iniciativas no âmbito do PCP, aplicado a partir de 1 de janeiro de 2014, em vez de as desencorajar.

C. Quanto à segunda questão prejudicial

74. O exame da segunda questão prejudicial pressupõe que o Tribunal de Justiça considere, tal como proponho pelas razões anteriormente expostas, que a norma nacional que exclui o direito de as organizações de produtores solicitarem apoio financeiro ao abrigo do FEAMP, quanto às despesas efetuadas a partir de 2014, deva ser afastada. Em tal caso, há que indicar elementos de resposta a esta segunda questão prejudicial, que visa determinar se o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP pode constituir o fundamento jurídico da concessão de apoio financeiro a nível nacional.

75. A título prévio, deve ser feito um esclarecimento sobre o sentido e o alcance desta questão prejudicial.

76. Com efeito, por um lado, constato que o órgão jurisdicional de reenvio utilizou o termo « *rechtsgrondslag*» no seu pedido de decisão prejudicial. Fez igualmente referência, de forma explícita, ao artigo 4:23, n.º 1, da Lei Geral sobre o Direito Administrativo [37]. Por conseguinte, pode considerar-se que este interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP pode constituir uma *base legal suficiente* para impor à administração o pagamento de uma subvenção, quando não existe uma base legal correspondente no direito nacional a qual é exigida por força do artigo 4:23, n.º 1, da Lei Geral sobre o Direito Administrativo.

77. Por outro lado, o pedido de interpretação do juiz nacional pode também ser entendido, numa perspetiva mais ampla, como tendo por objeto o efeito direto, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP.

78. A resposta à questão do órgão jurisdicional de reenvio, na primeira aceção, não coloca particular dificuldade, pelo menos face à jurisprudência do Tribunal de Justiça [38]. Por força do artigo 288.º, segundo parágrafo, TFUE, este regulamento «*é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável nos Estados-Membros*» [39]. Além disso, resulta da jurisprudência constante do Tribunal de

35 V. n.º 31 das presentes conclusões.

36 Entre os quatro regulamentos aplicáveis, no caso vertente, datados, relativamente a dois deles, de 11 de dezembro de 2013 e, relativamente aos outros dois, de 17 de dezembro de 2013, o Regulamento CSC foi publicado em 20 de dezembro de 2013, ao passo que os outras três, os Regulamentos PCP e OCM, bem como o Regulamento de Execução n.º 1418/2013, foram publicados em 28 de dezembro de 2013.

37 V. n.º 10 das presentes conclusões.

38 Quanto à complexidade que a resposta pode apresentar a nível nacional, v., por exemplo, Verhoeven, M., The Costanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law, Intersentia, Utrecht, 2011, especialmente pp. 123 a 164 e pp. 217 a 247.

39 O sublinhado é meu.

Justiça que a obrigação de aplicar, ainda que oficiosamente, as disposições do direito da União, desde que preencham as condições para produzir um efeito direto [40], apesar da existência de disposições nacionais contrárias, não é vinculativo apenas para o tribunais nacionais, mas também para todos os órgãos do Estado, incluindo as autoridades administrativas [41].

79. Quanto ao efeito direto do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP, que poderia ser objeto da segunda questão prejudicial numa perspetiva mais ampla, é indiscutível que este tem por objeto conferir um direito a um apoio financeiro às organizações de produtores. A este respeito, constato que o enunciado no artigo 66.º, n.º 1 deste Regulamento quanto à existência desse direito, suscetível de ser exercido por essas organizações, não é apenas claro e preciso, mas também incondicional, no sentido de que a concessão do financiamento não está sujeita à discricionariedade das autoridades nacionais ou europeias. Assim, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [42], preenche os requisitos para ter um efeito direto.

80. Assim, não partilho da opinião da Comissão, segundo a qual, com base no artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento CSC, o pedido de apoio financeiro pode ser indeferido com fundamento apenas na inexistência de disposições nacionais que regulem o exercício desse direito ou com base na autorização de despesas. Com efeito, está excluído que o reconhecimento de um direito conferido aos particulares pelo direito da União possa ser restringido pelo prazo no qual um Estado-Membro crie o processo que torne esse direito efetivo [43].

81. É, portanto, claro que o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP garante às organizações de produtores a concessão de uma subvenção destinada a apoiar a preparação e execução dos planos de produção e de comercialização em causa. Neste sentido, esta disposição constitui uma base legal suficiente para as autoridades neerlandesas concederem essa subvenção ou, igualmente, uma disposição que as organizações de produtores podem invocar diretamente perante as autoridades administrativas e o juiz nacional.

82. No entanto, esta conclusão intermédia levanta a seguinte questão importante: se se considerar como dado adquirido que o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP constitui o fundamento jurídico de um direito a medidas financeiras de apoio que as organizações de produtores podem invocar perante as autoridades neerlandesas, resta determinar o resultado concreto do exercício desse direito na situação em causa. Por outras palavras, de forma prosaica, coloca-se a seguinte questão: o que podem as organizações de produtores reivindicar? Ou ainda, mais claramente, a que soma ou a que percentagem de custos deve elevar-se o financiamento que lhes é devido?

83. Para responder a esta questão, é necessário apreciar em que medida o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP permite, além da constatação já efetuada de que as organizações de produtores têm direito a receber uma subvenção, determinar o montante da subvenção a conceder.

84. Por si só, o artigo 66.º, n.º 1, deste Regulamento não permite decidir do montante da subvenção que deve ser atribuída. Com efeito, resulta da sua redação que esta disposição se limita a enunciar um princípio de financiamento em termos muito gerais. Consequentemente, o artigo 66.º, n.º 1, do referido Regulamento deve ser conjugado com outras disposições do mesmo Regulamento.

40 V., para uma recapitulação recente dos princípios relativos à aplicabilidade direta dos regulamentos, Acórdão de 30 de março de 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, n.os 17 a 19 e jurisprudência referida).

41 V., quanto ao enunciado deste princípio, Acórdãos de 22 de junho de 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, n.os 30 e 31), e de 9 de setembro de 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, n.º 49), bem como, quanto à aplicação de regulamentos, Acórdãos de 14 de junho de 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, n.º 75), e de 5 de março de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, n.os 90 e 91).

42 Para uma discussão pormenorizada desta jurisprudência, v. as minhas Conclusões no processo Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, n.os 33-55).

43 A confrontar com os Acórdãos de 17 de maio de 1972, Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, n.º 19, primeiro parágrafo, n.º 20, e n.º 21, segundo parágrafo), e de 8 de fevereiro de 1973, Comissão/Itália (30/72, EU:C:1973:16, n.º 6, terceiro parágrafo, e n.º 7, primeiro parágrafo).

85. Assim, por um lado, o artigo 66.º, n.º 2, do Regulamento FEAMP prevê que a elegibilidade das despesas está sujeita à aprovação do relatório anual de atividades da organização de produtores pela autoridade nacional competente para examinar o pedido de subvenção. Por outro lado, certas modalidades concretas estão enunciadas no artigo 66.º, n.º 3, deste regulamento. Se é certo que esta disposição fixa um limite máximo do montante da subvenção concedida, não prevê, no entanto, uma base mínima.

86. Por conseguinte, uma leitura conjugada das disposições em questão só pode levar a reconhecer, nesta matéria, uma margem de apreciação às autoridades administrativas. No entanto, esta margem não é desprovida de qualquer limite. Como já referi nos números anteriores destas conclusões, o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP contém uma garantia mínima, ou "núcleo duro", que deve, em qualquer caso, ser aplicada pelos Estados-Membros [44]: as organizações de produtores não podem deixar de ser apoiadas pela preparação e execução dos planos de produção e de comercialização.

87. Por conseguinte, esse apoio financeiro devido às organizações de produtores deve, por um lado, ser proporcionado, tendo em conta a natureza e a importância das obrigações impostas às organizações de produtores no âmbito da PCP. Por outras palavras, o auxílio não pode ser de um montante tão limitado que privaria do efeito de incentivo que se considera ter esse auxílio sobre as atividades dessas organizações. Por outro lado, por razões de coerência e de igualdade de tratamento, e para evitar distorções nos mercados em causa, o montante do auxílio não pode não ter uma relação com o montante do auxílio que foi posteriormente determinado pelas autoridades quanto ao resto do período 2014-2020.

88. Dito isto, considero que não compete ao Tribunal de Justiça ir mais longe no contexto do presente processo e, assim, privar efetivamente as autoridades nacionais da margem de apreciação que lhes é conferida pelo Regulamento FEAMP, nos limites nele previstos.

89. No entanto, a aplicação pelas autoridades nacionais dos princípios decorrentes do Regulamento FEAMP não está isenta de qualquer controlo. O Tribunal de Justiça declarou que o facto de as normas do direito da União deixarem uma margem de apreciação aos Estados-Membros não exclui que possa ser verificado, à luz dessas normas, se esses Estados não ultrapassaram a sua margem de apreciação [45].

90. Além disso, também é claro que uma violação das regras previstas por esse regulamento poderia dar lugar, quando estão preenchidos os requisitos exigidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, a uma ação de responsabilidade extracontratual contra o Estado-Membro em causa [46].

91. Resulta de todos estes elementos que se pode responder à segunda questão prejudicial que o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP confere às organizações de produtores o direito de exigir um apoio financeiro ao abrigo do FEAMP para as despesas efetuadas com vista à elaboração de um plano de produção e de comercialização a partir de 1 de janeiro de 2014. Incumbe, portanto, ao Estado-Membro em causa verificar o respeito do requisito de concessão da subvenção solicitada, previsto no artigo 66.º, n.º 2, deste Regulamento e determinar o montante do cofinanciamento no âmbito da margem de apreciação de que este Estado dispõe, em conformidade com o artigo 66.º, n.º 3, do referido regulamento.

44 V., por analogia com o alcance do efeito direto das diretivas, por exemplo, Acórdãos de 14 de julho de 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, n.º 17); de 1 de julho de 2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, n.º 51); e de 24 de janeiro de 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 35).

45 V. Acórdão de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, EU:C:1996:404, n.º 59). V. também Acórdão de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.º 103).

46 V. Acórdãos de 19 de novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428), e de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79).

V. Conclusão

92. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos) nos seguintes termos:

1) O artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que revoga os Regulamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 e (CE) n.º 791/2007 e o Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que não preveja o financiamento ao abrigo do Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) da preparação e execução dos planos de produção e de comercialização, referidos no artigo 28.º do Regulamento (UE) n.º 1379/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece a organização comum de mercado no setor dos produtos da pesca e da aquicultura, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1184/2006 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 104/2000 do Conselho, a partir de 1 de janeiro de 2014.

2) O artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento n.º 508/2014 confere às organizações de produtores de produtos da pesca e às organizações de produtores de produtos da aquicultura o direito de exigir apoio financeiro ao abrigo do FEAMP para as despesas efetuadas com vista à elaboração de um plano de produção e de comercialização a partir de 1 de janeiro de 2014. Incumbe ao Estado-Membro em causa verificar o respeito do requisito de concessão da subvenção solicitada, previsto no artigo 66.º, n.º 2, deste regulamento, e determinar o montante do cofinanciamento no âmbito da margem de apreciação de que este Estado dispõe, em conformidade com o artigo 66.º, n.º 3, do referido regulamento.

3) O artigo 65.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe à concessão, com base no artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento n.º 508/2014, de um apoio financeiro para as despesas efetuadas, a partir de 1 de janeiro de 2014, para a preparação e execução de um plano de produção e de comercialização no caso de o pedido de subvenção ter sido apresentado após a preparação do plano de produção e de comercialização bem como da sua execução.