CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 17 de Setembro de 1998 *

A — Introdução

1. Com a presente acção, o Reino de Espanha vem impugnar dois regulamentos do Conselho através dos quais se permite que a República Portuguesa e a República Francesa procedam a uma troca das possibilidades de pesca do biqueirão. A particularidade deste intercâmbio consiste no facto de uma parte da quota de captura, inicialmente atribuída à República Portuguesa na zona CIEM IX e X, Copace 34.1.1 (a oeste e sudoeste da Península Ibérica), ter sido cedida à República Francesa para captura na subzona CIEM VIII (golfo da Gasconha).

2. O Reino de Espanha, que detém quotas de captura para as duas zonas de pesca referidas, alega uma violação dos objectivos da política comum da pesca constantes do artigo 39.° do Tratado CEE (utilização óptima dos factores de produção e estabilização dos mercados) e dos princípios enunciados no Regulamento (CE) n.° 3760/92 [1] (exploração racional e responsável dos recursos e princípio da estabilidade relativa), na medida em que o intercâmbio afecta diferentes unidades populacionais de peixes, situadas em zonas não adjacentes. Por conseguinte, este intercâmbio nunca poderia ser efectuado, apenas tendo sido levado a cabo através de um atropelo às disposições aplicáveis em matéria de fixação de quotas (em detrimento da Espanha).

3. O Conselho e a Comissão, que interveio na acção em apoio do Conselho, invocam, no essencial, o amplo poder discricionário de que dispõe o Conselho no âmbito da política comum da pesca e apontam para os problemas complexos ligados à integração do Reino de Espanha e da República Portuguesa na Comunidade, os quais justificariam adopção dos regulamentos impugnados.

B — Matéria de facto e disposições legais aplicáveis

4. Nas águas comunitárias existem duas unidades populacionais de biqueirão para as quais foram fixados totais admissíveis de capturas (a seguir «TAC») [2] e duas quotas

* Língua original: alemão.

1 — Regulamento do Conselho, de 20 de Dezembro de 1992, que institui um regime comunitário da pesca e aquicultura (JO L 389, p.1).

2 — A abreviatura «TAC» advém da expressão francesa «total admissible des captures».

de captura. Estas unidades populacionais encontram-se nas zonas CIEM VIII, IX e x e Copace 34.1.1.

5. O artigo 161.° do «Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e à adaptação dos tratados» [3] (a seguir «acto de adesão») atribui à Espanha uma quota de 90% das capturas na zona CIEM VIII, atribuindo-se os restantes 10% à República Francesa. De acordo com o princípio da estabilidade relativa entre Portugal e Espanha, as quotas correspondentes à outra unidade populacional foram fixadas na proporção de 48% para Espanha e 52% para Portugal.

6. O sistema de repartição das disponibilidades de pesca entre os Estados-Membros assenta no Regulamento n.° 3760/92. O objectivo principal do referido regulamento consiste em estabelecer uma estrutura para a conservação e a protecção dos recursos. Com o objectivo de garantir uma exploração racional e responsável dos recursos, numa base sustentável, o Conselho pode regular as taxas de exploração pesqueira para o período em causa, mediante uma limitação do volume de capturas admissível e, sendo caso disso, do esforço de pesca. Sempre que se verificar a necessidade de limitar as taxas de exploração numa pescaria [4], o Conselho, ao abrigo do disposto no artigo 8.°, n.° 4, ii), deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão:

«Repartirá as oportunidades de pesca entre os Estados-Membros de modo a assegurar, em relação a cada Estado-Membro, uma estabilidade relativa das actividades de pesca para cada *stock* considerado...»

7. Com vista a esclarecer este ponto, os décimo primeiro a décimo terceiro considerandos do Regulamento estabelecem o seguinte:

«Em relação aos tipos de recursos cujas taxas de exploração devem ser limitadas, as possibilidades de pesca da Comunidade devem ser fixadas em termos de possibilidades de pesca para os Estados-Membros, repartidas em quotas e, sempre que necessário, em termos de esforço de pesca;

A conservação e a gestão dos recursos devem contribuir para uma maior estabilidade das actividades de pesca e ser avaliadas com base numa repartição de referência que reflicta as orientações dadas pelo Conselho;

... por outro lado, essa estabilidade, dada a situação biológica temporária das unidades populacionais, deve salvaguardar as necessidades especiais das regiões em que as populações locais estão especialmente dependentes da pesca e de actividades subsidiárias...

É, portanto, nesse sentido que se deve compreender a noção de estabilidade relativa pretendida.»

3 — JO 1985, L 302, p. 1.

4 — V. artigo 8.° n.° 2, do Regulamento n.° 3760/92.

8. No que se refere a uma eventual troca dos direitos de captura, uma vez fixadas as disponibilidades de pesca, o artigo 9.° dispõe que «os Estados-Membros podem, após notificação da Comissão, trocar entre si a totalidade ou parte das disponibilidades de pesca que lhes tenham sido atribuídas.»

9. Os TAC para 1995, por unidade populacional ou grupo de unidades populacionais de peixes, foram fixados no Anexo I do Regulamento (CE) n.° 3362/94 [5]. Nesse âmbito, fixou-se para a zona VIII um TAC de precaução de 33 000 toneladas, das quais 29.700 toneladas foram atribuídas a Espanha e 3 300 toneladas a França. Para a zona IX e X, Copace 34.1.1. fixou-se um TAC de precaução de 12 000 toneladas, das quais se atribuiu 5 470 toneladas a Espanha e 6 260 toneladas a Portugal. Estas últimas quotas só poderiam ser pescadas em águas sob a soberania ou jurisdição do respectivo Estado-Membro.

10. Por forma a assegurar a «gestão dos esforços de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários» o Conselho adoptou, em 27 de Março de 1995, o Regulamento (CE) n.° 685/95 [6]. O artigo 11.°, n.° 1, deste diploma, dispõe que os Estados-Membros em causa poderão, em conformidade com o artigo 9.° do Regulamento n.° 3760/92, proceder a uma troca das possibilidades de pesca que lhes são atribuídas, de acordo com as condições referidas no ponto 1 do Anexo IV.

O ponto 1.1. do Anexo IV estabelece o seguinte:

«O intercâmbio entre a França e Portugal é tacitamente renovável durante o período compreendido entre 1995 e 2002, sob reserva da possibilidade de cada Estado-Membro alterar anualmente as suas condições aquando da fixação anual dos TAC e quotas.

Os seguintes TAC são abrangidos pelo referido intercâmbio:

i) Logo que seja fixado um TAC comum de biqueirão para as zonas CIEM VIII e IX, 80% das possibilidades de pesca de Portugal serão anualmente cedidas à França, percentagem que deverá ser pescada exclusivamente nas águas sob a soberania ou jurisdição da França;

...»

5 — Regulamento do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, que fixa os totais admissíveis de captura de determinadas populações e grupos de peixes para 1995 e determinadas condições nas quais estes podem ser pescados (JO L 363, p.1).

6 — Regulamento (CE) do Conselho, de 27 de Março de 1995, relativo à gestão dos esforços de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários (JO L 71, p. 5).

11. Ao adoptar o Regulamento n.º 746/95 [7] o Conselho fixou novamente um TAC de precaução para as zonas IX, x e Copace 34.1.1. Nos termos deste regulamento, o TAC mantém-se inicialmente em 12 000 toneladas, das quais 5 740 toneladas continuam a ser atribuídas a Espanha. No entanto, da quota de 6 260 toneladas atribuídas a Portugal, um máximo de 5 008 toneladas poderiam ser pescadas em águas da zona CIEM VIII, que se situa sob a soberania ou jurisdição da França.

12. Face ao exposto constata-se, em suma, que inicialmente se fixaram TAC e quotas diferentes para ambas as zonas, sendo que a zona VIII foi repartida entre Espanha e França, e a outra zona entre Espanha e Portugal. O regulamento referido em último lugar veio, contudo, permitir a Portugal pescar parte do seu TAC correspondente à zona IX, X, Copace 34.1.1. em águas francesas da Zona CIEM VIII. No entanto, Portugal cedeu esta quota à França.

13. O Reino de Espanha impugna o procedimento descrito através da presente acção.

14. Em primeiro lugar, o Governo espanhol reprova que, ao permitir-se que uma parte da quota de biqueirão atribuída a Portugal na zona IX não seja pescada nessa zona mas na zona VIII, o TAC fixado inicialmente para a zona VIII tenha passado de 33 000 toneladas para 38 008 toneladas, sem que se dispusesse de novas informações científicas que o justificassem. Em seu entender, as disposições impugnadas não fomentam nem a utilização óptima dos factores de produção, nem a estabilização dos mercados. Constitui, pelo contrário, uma infracção aos objectivos da política comum da pesca enunciados no artigo 39.º do Tratado CEE.

15. O Governo espanhol defende, por outro lado, que tendo em conta a existência de duas unidades populacionais de biqueirão autónomas, as disposições impugnadas aumentariam o TAC referente à zona VIII, fixado para 1995, sem que haja qualquer fundamento científico para tal. Daqui resulta, contudo, uma infracção ao objectivo principal do Regulamento n.º 3760/92, que consiste numa exploração racional e responsável dos recursos. Segundo o Governo espanhol, as normas impugnadas provocariam, inclusivamente, a sobreexploração de uma espécie de biqueirão.

16. Segundo o Governo espanhol, o princípio da estabilidade relativa foi violado pelo facto de a quantidade correspondente à alteração da quota de biqueirão, ou seja, 5 008 toneladas, ter sido integralmente atribuída a Portugal. Afirmam ainda, que Portugal nunca dispôs de uma quota nesta zona, pelo que, a atribuição de uma quota seria contrariar a obrigação que consiste em manter uma percentagem fixa para cada Estado-Membro que participe na repartição de uma unidade populacional de peixes.

17. O Governo espanhol conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— declarar nula a última frase do ponto 1.1., i) do Anexo IV do Regula-

7 — Regulamento de 31 de Março de 1995, que modifica o Regulamento n.º 3362/94 (JO L 74, p. 1).

mento (CE) n.° 685/95 do Conselho, de 27 de Março de 1995, relativo à gestão dos esforços de pesca referentes a determinadas zonas e recursos pesqueiros comunitários;

— declarar nulo o quinto ponto, relativo ao biqueirão, do Anexo I do Regulamento (CE) n.° 746/95 do Conselho, de 31 de Março de 1995, que altera o Regulamento (CE) n.° 3362/94, que fixa os totais admissíveis de capturas para 1995 e certas condições em que podem ser pescadas determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes;

— condenar a instituição recorrida nas despesas.

O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— considerar a acção improcedente;

e

— condenar o recorrente nas despesas.

C — Parecer

18. Dado que o Governo espanhol alega, no essencial, a violação do artigo 39.° do Tratado CEE, por um lado, e do Regulamento n.° 3760/92, por outro, cumpre, em seguida, apreciar as duas questões também em separado.

Sobre a violação do artigo 39.° do Tratado

19. O Governo espanhol sustenta, desde logo, que o TAC de 33 000 toneladas fixado inicialmente para a zona VIII foi estabelecido com base em conhecimentos científicos, tendo sido considerado pelo Conselho como o TAC adequado para assegurar uma exploração racional e responsável dos recursos. Acresce, que o referido TAC não sofreu alterações significativas desde a adesão do Reino de Espanha e equivale à média das capturas efectuadas nos anos setenta. Deste modo, teve-se em conta as evoluções verificadas até ao presente e garantiu-se uma exploração sustentável dos recursos. Segundo o Governo espanhol, se o Conselho altera *de facto* o referido TAC de 33 000 toneladas para 38 008 toneladas, ele interrompe a continuidade das normas até agora adoptadas sem que existam novos conhecimentos científicos que o justifiquem. O poder discricionário de que dispõe o Conselho na aprovação de disposições no quadro da política comum da pesca deve, porém, respeitar os limites impostos pelo Tratado. No entanto, ao autorizar-se (como nos presentes autos) um intercâmbio de quotas de espécies diferentes, em zonas de pesca diferentes, estar-se-á a desrespeitar os

objectivos enunciados no artigo 39.°, a) e c) do Tratado CEE, a saber, a utilização óptima dos factores de produção e a estabilização dos mercados.

20. O Conselho e a Comissão invocam, no essencial, o seu amplo poder discricionário na adopção das medidas controvertidas. Por um lado, garantem que as duas unidades populacionais de biqueirão em causa, não correm qualquer perigo. Por outro lado, os TAC fixados para estas unidades populacionais de peixes, seriam apenas TAC de precaução. É certo que os referidos TAC têm efeito vinculativo mas, na medida em que a sua fixação não resultou de conhecimentos científicos comprovados, nada impede que sejam alterados. Acresce, que a troca entre zonas e espécies diferentes nada tem de extraordinário, tendo sido frequentemente praticada no passado.

21. Além disso, ainda que houvesse pareceres científicos disponíveis sobre cada uma das unidades populacionais de peixes em causa, o Conselho não os deveria ter observado cegamente ao adoptar as disposições controvertidas. No caso em apreço, afirmam, ao exercer o seu poder discricionário, o Conselho teria ponderado os interesses da política comum da pesca e os interesses da Comunidade num reforço da integração do Reino de Espanha e da República Portuguesa no seio da Comunidade. O resultado dessa operação reflectir-se-ia nos regulamentos impugnados.

22. Cumpre, desde logo, aludir à jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual, na prossecução dos diversos objectivos da política comum nos sectores agrícola e de pescas, as instituições comunitárias devem assegurar a conciliação permanente que pode ser exigida por eventuais contradições entre estes objectivos considerados separadamente. Se for caso disso, deverá ser concedida a este ou aquele entre esses objectivos uma proeminência temporária. No entanto, tal só deverá ocorrer quando os factos ou as circunstâncias económicas em virtude das quais se adoptou determinadas medidas o imponham [8]. A jurisprudência reconhece, igualmente, que o legislador dispõe, em matéria de Política Agrícola Comum, de uma ampla margem de apreciação, margem que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.° e 43.° do Tratado CEE lhe atribuem [9].

23. Por força do poder discricionário reconhecido ao Conselho na execução da Política Agrícola Comum, o controlo jurisdicional das medidas adoptadas pelo Conselho deve limitar-se a verificar se a medida em causa está ferida de erro manifesto ou de desvio de poder, ou se o Conselho excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação [10].

24. Por seu lado, o Governo espanhol entende que o mero de facto de se ter alterado de forma substancial o TAC para a zona VIII sem que tenha sido uma necessidade decorrente de conhecimentos científicos disponíveis, constitui uma violação do artigo 39.° do Tratado.

8 — Acórdãos de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 47), de 19 de Março de 1992, Hierl (C-311/90, Colect., p. I-2061, n.° 13), e de 24 de Novembro de 1993, Mondiet (C-405/92, Colect., p. I-6133, n.° 51).

9 — Acórdãos Alemanha/Conselho, já referido na nota 8, n.° 47 e Hierl, já referido na anotação 8. *supra*, n.° 13 e acórdão de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o. (C-267/88, C-268/88, C-369/88, C-270/88, C-271/88, C-272/88, C-273/88, C-274/88, C-275/88, C-276/88, C-277/88, C-278/88, C-279/88, C-280/88, C-281/88, C-282/88, C-283/88, C-284/88 e C-285/88, Colect., p. I-435, n.° 14).

10 — Acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 8).

25. Cumpre assinalar, a este respeito, que o facto de não existirem tais fundamentos científicos não pode impedir o Conselho de tomar medidas que julgue indispensáveis à realização dos objectivos de política comum no sector das pescas [11]. Estando em causa a observância de dados científicos pelo Conselho, este Tribunal tem entendido que, atendendo ao poder discricionário reconhecido ao Conselho, o controlo jurisdicional se deve limitar a verificar se a medida controvertida está ferida de erro manifesto ou de desvio de poder, ou se a autoridade em causa excedeu claramente os limites do seu poder de apreciação.

26. No caso em apreço, o Conselho fixou inicialmente um TAC de precaução de 33 000 toneladas para a zona VIII. Este TAC não resultou da aplicação de dados científicos vinculativos, mas sim da evolução das quotas de captura verificada nas respectivas zonas.

27. A afirmação isolada do Governo espanhol, segundo a qual o Conselho não poderia alterar os TAC sem que dispusesse de conhecimentos científicos comprovados que o justificassem, não permite concluir que o Conselho, ao adoptar as medidas controvertidas, tenha incorrido em erro manifesto no exercício do seu poder de apreciação. Acresce, que o intercâmbio das quotas de captura entre Portugal e França não coloca inconstestadamente em perigo a unidade populacional da subzona VIII.

11 — Acórdão Mondiet, já referido na nota 8, n.º 31.

28. Não vislumbramos, portanto, em que medida se pode sustentar que um ligeiro aumento das quotas de captura, decorrente, em última análise, das possibilidades de troca entre Portugal e França, constitua uma violação do artigo 39.º a) e c), do Tratado CEE.

Sobre a violação do Regulamento n.º 3760/92

a) Violação do dever de assegurar uma exploração racional e responsável dos recursos

29. Na opinião do Governo espanhol, as disposições impugnadas violam o objectivo compreendido no Regulamento n.º 3760/92, no sentido de uma exploração racional e responsável dos recursos. Esta infracção decorre, essencialmente, do facto de, em última análise, se ter estabelecido um TAC comum para duas unidades populacionais de biqueirão diferentes e inteiramente autónomas nas diferentes zonas VIII e IX, X, Copace 34.1.1. Por um lado, o TAC aplicável à zona é substancialmente alterado, sem que novos dados científicos o exijam. Por outro lado, o Regulamento n.º 3760/92 contém normas relativas ao processo de alteração dos TAC. Ao proceder por forma a permitir o intercâmbio de possibilidades de pesca entre Portugal e França, o Conselho estaria, segundo o

Governo espanhol, a desrespeitar as referidas normas.

30. O Conselho e a Comissão invocam, a este respeito, novamente, o amplo poder discricionário de que dispõem na adopção de medidas no âmbito da política comum da pesca. Alegam ainda que o seu procedimento não constituiria qualquer perigo de sobre-exploração na zona VIII. Sustentam que este risco só se teria apresentado se tivesse sido estabelecido um novo TAC global para essa zona o que, em virtude dos critérios percentuais de repartição decorrentes dos actos de adesão — 90% para a Espanha e 10% para a França — representaria um aumento para 50 000 toneladas. Por forma a afastar qualquer perigo de sobre-exploração, acabou por se proceder à transferência das possibilidades de pesca (de 5 008 toneladas) entre Portugal e França, ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento n.º 3760/92. Em última análise, o Conselho limitou-se a dar cumprimento ao que fora acordado entre os Estados-Membros visados, no âmbito das possibilidades que lhes haviam sido atribuídas sem, no entanto, colocar em perigo a unidade populacional de biqueirão. Cabe ainda salientar que a fixação de um TAC não é a única forma de proteger as unidades populacionais de peixes e que, no caso em apreço, o TAC só foi estabelecido a título de precaução, pois à data dos factos controvertidos, não existiam conhecimentos científicos comprovados relativos a estas unidades populacionais.

31. De acordo com o seu segundo considerando, o Regulamento n.º 3760/92 tem como objectivo prosseguir «uma exploração racional e responsável dos recursos aquáticos vivos e da aquicultura, reconhecendo os interesses do sector no que se refere ao seu desenvolvimento a longo prazo e às suas condições económicas e sociais e os interesses dos consumidores, tendo em conta as restrições biológicas, sem negligenciar o ecosistema marinho».

32. Acresce que o artigo 2.º, n.º 2, institui, como objecto do regulamento, estabelecer uma estrutura para a conservação e a protecção dos recursos. Neste sentido, o Conselho tem poderes para fixar os respectivos TAC, bem como para repartir as possibilidades de pesca entre os Estados-Membros. Por outro lado, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o Conselho dispõe também de amplos poderes discricionários em matéria de execução da Política Agrícola Comum pelo que, o controlo jurisdicional se deve limitar a verificar se o exercício dos referidos poderes está ferido de erro manifesto ou de desvio de poder, ou se a autoridade em questão excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação [12].

33. Cumpre também salientar a este respeito que, ao fixar os TAC e ao repartir as possibilidades de pesca entre os Estados-Membros nos termos do artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3760/92, o Conselho tem que fazer uma apreciação sobre uma situação económica complexa.

34. Quando implique a necessidade de avaliar uma situação económica complexa,

12 — Acórdãos de 19 de Fevereiro de 1998, NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Colect., p. I-681, n.º 42) e de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho (C-122/94, Colect., p. I-881, n.º 18).

o poder discricionário de que dispõe o Conselho para efeitos de execução da política agrícola da Comunidade não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das medidas a tomar, mas também, em certa medida, à verificação dos dados de base, nomeadamente, no sentido de o Conselho se poder apoiar, se for caso disso, em apreciações globais [13]. Dado que o Governo espanhol, ao invocar a violação do Regulamento n.º 3760/92, aponta novamente, no essencial, para a ausência de pareceres científicos, alegando, para além disso, unicamente o facto de unidades populacionais diferentes situadas em zonas de captura diferentes não poderem estar submetidas a um TAC comum, não conseguiu demonstrar qualquer erro manifesto de apreciação por parte do Conselho.

35. Muito pelo contrário, o Governo espanhol acaba por aderir ao argumento do Conselho e da Comissão, no sentido de que a cessão da quota portuguesa à França não constitui, necessariamente, um perigo directo para a unidade populacional de biqueirão da subzona VIII, mas que um aumento global do TAC para a subzona VIII, esse sim, teria colocado a unidade populacional em perigo. Visto que, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, b) e c), o Conselho pode limitar as taxas de exploração e fixar limites de captura quantitativos, o argumento apresentado pelo Governo espanhol no caso em apreço, não é suficiente para demonstrar a existência de um erro manifesto de apreciação por parte do Conselho. Após uma ponderação dos diferentes interesses dos países visados que se dedicam à pesca, o Conselho concluiu que, mesmo na ausência de pareceres científicos comprovados, deveria, ao fim e ao cabo, autorizar o intercâmbio de possibilidades de pesca entre Portugal e França. Mesmo tratando-se de pescarias diferentes, localizadas em zonas diferentes, deve-se partir do princípio de que esta decisão não comporta, do ponto de vista geral, qualquer perigo para as unidades populacionais.

36. Nestes termos, o objectivo de garantir uma exploração racional e responsável dos recursos, para cuja prossecução foi adoptado o Regulamento n.º 3760/92, não foi afectado.

37. A acção interposta pelo Reino de Espanha é improcedente no que se refere a este ponto.

b) Sobre a violação do princípio da estabilidade relativa

38. A este respeito, o Governo espanhol defende que os regulamentos impugnados não respeitaram o princípio da estabilidade relativa. Em seu entender, decorre do Regulamento n.º 3760/92, que o Conselho, ao repartir os TAC entre os países que se dedicam à pesca, está vinculado a respeitar este princípio. Para a zona VIII em questão, o acto de adesão fixou uma taxa de repartição de 90% para a Espanha e de 10% para a França. Ao autorizar a troca entre Portugal e França, o Conselho estaria a atribuir a Portugal uma quota numa zona onde este país não possuía, anteriormente, qualquer quota. A posterior troca de quotas traduzir-se-ia, de facto, num aumento do TAC para aquela zona e, por conse-

13 — Acórdão NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation, já referido na nota 12, n.º 42.

guinte, numa derrogação das chaves de repartição inicialmente estabelecidas. Sendo certo que o artigo 9.° do Regulamento n.° 3760/92 prevê a possibilidade de troca, tal apenas serviria para facilitar a repartição dos respectivos TAC entre as quotas nacionais. Não se permitiria, porém, que uma vez fixados os TAC para as diferentes zonas, se contornasse as disposições em vigor, procedendo-se a uma nova repartição percentual. No caso vertente, cabe ter particularmente em atenção o longo período em causa, de sete anos no total, o que significaria uma repartição das quotas estruturalmente nova. Segundo o Governo espanhol, decorre do espírito e da finalidade da possibilidade de troca prevista no artigo 9.°, que, não obstante determinadas quotas, em zonas concretas, poderem ser cedidas a outros países que se dediquem à pesca, se deve manter a aplicação do princípio da estabilidade relativa para cada zona e para cada pescaria. Este princípio aplica-se, pois, a uma determinada espécie de peixes numa determinada zona de pesca.

39. O Conselho e a Comissão rebatem novamente esta argumentação alegando o seu amplo poder discricionário para a adopção de regulamentos no âmbito da política comum agrícola e de pescas. Defendem, por outro lado, que as medidas recorridas, eram necessárias para permitir uma maior integração do Reino de Espanha e da República Portuguesa na Comunidade. Na sequência das longas e difíceis negociações de adesão com os dois países referidos foram, à época, alcançados compromissos que regulavam a política de pescas de forma aceitável para todas as partes intervenientes. No entanto, com vista à adaptação a evoluções posteriores, o Conselho tem a possibilidade de, no âmbito do poder discricionário que lhe é atribuído, se desviar dos regulamentos então adoptados. A outorga da possibilidade de troca entre Portugal e França constitui, precisamente, um caso de derrogação e de correcção de um compromisso anteriormente assumido. Dado que os interesses no âmbito da política de pescas podem, naturalmente, ser conflituantes, há que conceder que o Conselho possa privilegiar certos interesses em detrimento de outros, ao adoptar determinadas medidas.

40. Por outro lado, o Conselho e a Comissão defendem que o TAC fixado inicialmente para a zona VIII não foi manifestamente alterado visto que a quota atribuída à França continua a dever ser imputada à zona IX, X, Copace 34.1.1. Admitindo que isto não corresponda necessariamente a uma interpretação em sentido restrito do princípio da estabilidade relativa, alegam, no entanto, que este contexto requer uma grande abertura de espírito. Cabe adoptar esta postura em virtude da já referida problemática da integração do Reino de Espanha e da República Portuguesa, enquanto grandes nações de pesca, no seio do mercado agrícola comum.

41. Cumpre, antes do mais, salientar que, nos termos do artigo 8.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3760/92, o Conselho reparte as oportunidades de pesca entre os Estados-Membros de modo a assegurar uma estabilidade relativa das actividades de pesca para cada unidade populacional considerada. Esta estabilidade deve salvaguardar as necessidades específicas das regiões em que as populações locais estão especialmente dependentes da pesca e de actividades subsidiárias.

42. Segundo jurisprudência constante do Tribunal, decorre do exposto que «a finalidade das quotas é garantir a cada Estado-

Membro uma parte do TAC comunitário, determinada essencialmente com base nas capturas de que beneficiavam as actividades de pesca tradicionais e as populações locais dependentes da pesca e indústrias conexas desse Estado-Membro antes de ser instituído o regime de quotas» [14].

43. No mesmo sentido decidiu o Tribunal no acórdão dito Romkes [15], ao declarar que a exigência da estabilidade relativa deve entender-se como a manutenção de uma percentagem fixa para cada Estado-Membro na repartição das quotas.

44. Do mesmo modo, o artigo 8.°, n.° 4, ii), regula a repartição das oportunidades de pesca entre os Estados-Membros por forma a assegurar, em relação a cada Estado-Membro, uma estabilidade relativa das actividades de pesca para cada unidade populacional considerada.

45. Em geral, incumbe ao Conselho, aquando da repartição entre os Estados-Membros das oportunidades de pesca, conciliar, relativamente a cada unidade populacional em causa, os interesses de cada Estado-Membro no que se refere designadamente às respectivas actividades tradicionais de pesca e, sendo caso disso, às suas populações, bem como às indústrias locais dependentes da pesca [16].

46. No caso vertente, constata-se que o Conselho permitiu que Portugal pescasse na zona VIII, uma parte da quota que lhe foi atribuída para a zona IX, X, Copace 34.1.1. Contudo, esta quota foi cedida, na sua totalidade, à França. Dos argumentos apresentados pelas partes, depreende-se que, tradicionalmente, Portugal não praticava actividades de pesca na zona VIII. Observe-se ainda, a este respeito, que o Conselho optou por esta via, ou seja, pelo intercâmbio de possibilidades de pesca, por forma a evitar que se tivesse de proceder a um aumento global do TAC para a zona VIII.

47. Atendendo a que, tal como resulta do exposto, o Conselho deve ponderar os interesses de todas as partes interessadas, aquando da repartição das possibilidades de pesca, em virtude do princípio da estabilidade relativa, cumpre, desde logo, assinalar que Portugal não detinha, originariamente, quaisquer interesses na zona VIII. Dado que a troca das possibilidades de pesca entre duas zonas de captura não-adjacentes se traduziu, de facto, num aumento do TAC e numa nova repartição das quotas percentuais de captura anteriormente fixadas, mediante uma derrogação das disposições aplicáveis (a manutenção das quotas na proporção 90/10), constata-se que os regulamentos controvertidos violaram o princípio da estabilidade relativa.

48. Os argumentos apresentados pelo Conselho e pela Comissão, relativos às dificuldades de integração do Reino de Espanha e da República Portuguesa na Comunidade não podem proceder no caso vertente. Perante esta problemática, importaria,

14 — Acórdão NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation, já referido na nota 12, n.° 47.

15 — Acórdão de 16 de Junho de 1987 (46/86, Colect., p. 2671, n.° 17).

16 — Acórdão NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation, já referido na nota 12, n.° 48.

sobretudo, alcançar uma solução política de compromisso, em vez de se proceder a uma troca de quotas como forma de evitar um aumento global das quotas de captura [17].

49. Não se pode ignorar, é certo, que a adesão destes dois Estados à Comunidade comportou dificuldades, mas tal não justifica, contudo, a via seguida pelo Conselho. Ora, este procedeu, manifestamente, a um aumento do TAC e a uma nova repartição — tendo em conta uma quota atribuída inicialmente a Portugal, numa zona na qual este país não tinha quaisquer interesses na prática de pesca — sem respeitar o princípio da estabilidade relativa.

50. A observação do Conselho e da Comissão, segundo a qual a própria Espanha já teria participado nestes processos de intercâmbio de possibilidades de pesca, em nada alteraria esta conclusão. Não ficou demonstrado, designadamente, que a Espanha, em circunstâncias idênticas, tenha efectuado trocas de possibilidades de pesca com outro país em proveito próprio. Os exemplos apontados referiam-se, é certo, a unidades populacionais diferentes e a zonas de pesca diferentes, mas nenhum deles implicava três países, o que constitui elemento característico do caso vertente. Assim, as trocas efectuadas até hoje caracterizavam-se, quer pelo facto de um Estado-Membro proceder a uma troca entre duas quotas que lhe haviam sido atribuídas, quer pelo facto de dois Estados-Membros trocarem entre si as suas quotas de pesca originárias sem prejuízo para terceiros. Ora, no caso em apreço, a troca apenas foi efectuada porque, caso contrário, teria sido necessário proceder a um aumento global das quotas de captura, o que constituiria, efectivamente, um perigo para o stock e, nessa medida, não teria sido possível. Pelo que a invocação do «*venire contra factum proprium*» não tem fundamento.

51. Face ao exposto, conclui-se que os regulamentos do Conselho impugnados pelo Reino de Espanha foram adoptados em violação do princípio da estabilidade relativa enunciado no Regulamento n.º 3760/92. Pelo que, a acção intentada pelo Reino de Espanha é procedente.

D — Despesas

52. Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, o Conselho, como parte vencida, deve ser condenado nas despesas do processo, se a parte vencedora o tiver requerido. De acordo com o artigo 69.º, n.º 4, a Comissão suportará as respectivas despesas.

17 — O Reino de Espanha formulou insistentemente as suas objecções desde o momento da adopção dos regulamentos controvertidos.

E — Conclusão

53. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«1) Declare nula a última frase do n.° 1.1., i), do Anexo IV do Regulamento (CE) n.° 685/95 do Conselho, de 27 de Março de 1995, relativo à gestão dos esforços de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários.

2) Declare nulo o quinto ponto, relativo ao biqueirão, do Anexo I do Regulamento (CE) n.° 746/95 do Conselho, de 31 de Março de 1995, que altera o Regulamento (CE) n.° 3362/94, que fixa os totais admissíveis de capturas para 1995 e certas condições em que podem ser pescadas determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes.

3) Condene o Conselho nas despesas. A Comissão suportará as suas próprias despesas.»