ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
9 de Julho de 1991 *

No processo C-146/89,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Robert Caspar Fischer, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Guido Berardis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

apoiada por

República Francesa, representada por Jean-Pierre Puissochet, director dos assuntos jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e por Claude Chavance, attaché principal da administração central junto do mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na sede da Embaixada de França, 9, boulevard du Prince-Henri,

interveniente,

contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por Susan J. Hay, do Treasury Solicitor's Department, e depois por H. A. Kaya, igualmente do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agentes, e por Derrick Wyatt, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo na sede da Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

demandado,

em que é pedido que seja declarado que, ao aplicar em determinadas zonas, para efeito das regras de pesca estabelecidas para as águas costeiras do Reino Unido pelas disposições combinadas do anexo I e do artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento

* Língua do processo: inglês.

(CEE) n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56), novas linhas de base mais afastadas das costas do que as existentes em 25 de Janeiro de 1983, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, presidentes de secção, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: J. A. Pompe, secretário adjunto

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 9 de Janeiro de 1991,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Fevereiro de 1991,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Abril de 1989, a Comissão intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao aplicar em determinadas zonas, para efeitos do regime de pesca estabelecido para as águas costeiras do Reino Unido pelas disposições conjugadas do artigo 6.°, n.° 2, e pelo anexo I do Regulamento (CEE) n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56), novas linhas de base mais afastadas das costas do que as existentes em 25 de Janeiro de 1983, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

2 Segundo os princípios comuns do direito internacional, tal como se encontram designadamente codificados nos artigos 3.°, 4.° e 11.° da convenção sobre o mar territorial e a zona contígua, assinada em Genebra em 29 de Abril de 1958 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 516, p. 205, a seguir «convenção sobre o mar territorial»), bem como nos artigos 5.°, 7.° e 13.° da Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar, assinada em Montego Bay em 10 de Dezembro de 1982 (UN Doc A/CONF 62/122, com errata, *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1983, n.° 83, a seguir «convenção sobre o direito do mar», a linha de base normal a partir da qual é medida a largura do mar territorial é a linha da maré baixa ao longo da costa, conforme marcada nas cartas marítimas em grande escala, oficialmente reconhecidas pelo Estado ribeirinho (artigo 3.° da convenção sobre o mar territorial e artigo 5.° da convenção sobre o direito do mar).

3 Nas zonas em que a linha da costa apresenta recortes profundos e reentrâncias, ou se existir um grupo de ilhas ao longo da costa na proximidade imediata desta, poderá adoptar-se o método das linhas de base rectas ligando os pontos apropriados para o traçado da linha de base a partir da qual é medida a largura do mar territorial. O traçado das linhas de base rectas não deve afastar-se de forma apreciável da direcção geral da costa e as extensões de mar situadas dentro dessas linhas devem ser suficientemente ligadas ao domínio terrestre para serem submetidas ao regime das águas interiores. Aquelas linhas de base não são traçadas em direcção ou a partir de pontos descobertos na maré baixa, ou seja, de elevações naturais de terreno rodeadas pelo mar, a descoberto na maré baixa, e cobertas na maré alta, a não ser que tenham sido construídos sobre esses pontos faróis ou instalações semelhantes que se encontrem permanentemente acima do nível do mar, ou que o traçado de tais linhas de base não tenha sido objecto de reconhecimento internacional generalizado (artigos 4.°, n.ºs 1 a 3, da convenção sobre o mar territorial, e 7.°, n.ºs 1, 3 e 4, da convenção sobre o direito do mar).

4 Quando fundos altos descobertos se encontram, total ou parcialmente, a uma distância do continente ou de uma ilha não superior à largura do mar territorial, a linha de baixa-mar sobre esses fundos poderá ser tomada como linha de base para medição da largura do mar territorial. Quando esses mesmos fundos descobertos se encontram em toda a sua extensão a uma distância do continente ou de uma ilha superior à largura do mar territorial, não têm mar territorial próprio (artigos 11.° da convenção sobre o mar territorial e 13.° da convenção sobre o direito do mar).

5 Antes da adesão do Reino Unido à Comunidade, as relações entre este Estado e os Estados-membros da Comunidade em matéria de pescas eram reguladas pela convenção sobre a pesca, assinada em Londres em 9 de Março de 1964 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 581, p. 76, a seguir «Convenção de Londres»). O artigo 2.° desta convenção reconhece ao Estado ribeirinho o direito exclusivo de pesca e a jurisdição exclusiva em matéria de pesca na zona das seis milhas marítimas medidas a partir da linha de base do mar territorial. Nos termos do artigo 3.° da mesma convenção, na zona compreendida entre as seis e as doze milhas, o exercício do direito de pesca cabe apenas ao Estado ribeirinho, e às outras partes contratantes cujos navios tenham habitualmente praticado a pesca nessa zona entre 1 de Janeiro de 1953 e 31 de Dezembro de 1962.

6 Relativamente ao direito comunitário, o artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2141/70 do Conselho, de 20 de Outubro de 1970, que estabelece uma política comum no sector da pesca (JO L 236, p. 1), previa que o regime aplicado por cada um dos Estados-membros ao exercício da pesca nas águas marítimas sob a sua soberania ou jurisdição não podia implicar divergências de tratamento em relação aos outros Estados-membros. Os Estados-membros tinham designadamente obrigação de garantir a igualdade de condições de acesso e de exploração dos fundos situados nessas águas relativamente a todos os navios de pesca com pavilhão de um dos Estados-membros e matriculados no território da Comunidade.

7 O artigo 100.° do acto relativo às condições de adesão e às adaptações dos tratados, anexo ao tratado relativo à adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte à Comunidade Económica Europeia e à Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO 1972, L 73, p. 14, a seguir «acto de adesão») autorizou os Estados-membros a limitarem, em derrogação ao disposto no artigo 2.° do Regulamento n.° 2141/70, já citado, até 31 de Dezembro de 1982, o exercício da pesca nas águas sob a sua soberania ou jurisdição situadas aquém de um limite de seis milhas marítimas, calculado a partir das linhas de base do Estado-membro ribeirinho, aos navios cuja actividade piscatória se exerça tradicionalmente nessas águas e a partir dos portos da zona geográfica ribeirinha (n.° 1, primeiro parágrafo). Especificava-se que essa disposição não prejudicava os regimes mais favoráveis aplicados à data da adesão (n.° 1, segundo parágrafo) e que, se um Estado-membro alargasse os seus limites de pesca em determinadas zonas para doze milhas marítimas, a prática da pesca existente aquém das doze milhas marítimas não devia sofrer qualquer recuo em relação à situação existente em 31 de Janeiro de 1971 (n.° 3).

8 Mais tarde, o Regulamento n.° 2141/70 foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 20, p. 19; EE 04 F1 p. 16), que contém, no artigo 2.°, disposições idênticas às do já referido Regulamento n.° 2141/70. No entanto, o sétimo considerando do Regulamento n.° 101/76 relembra que, ao aplicar esse texto, devem ter-se em conta as derrogações previstas, designadamente, no artigo 100.° do acto de adesão.

9 O artigo 6.° do Regulamento n.° 170/83 do Conselho, já citado, autoriza os Estados-membros a manterem até 31 de Dezembro de 1992 o regime definido no artigo 100.° do acto de adesão e alargar até às doze milhas marítimas o limite de seis milhas previsto no citado artigo. No entanto, as actividades da pesca abrangidas por este regime estão sujeitas às regras previstas no anexo I, que fixa, para cada um dos Estados-membros, as zonas geográficas das faixas costeiras dos outros Estados-membros onde estas actividades são exercidas e quais as espécies a que se referem.

10 Relativamente às águas costeiras do Reino Unido, o anexo I enumera uma série de zonas compreendidas entre a linha das seis milhas e das doze milhas nas quais a França, a Irlanda, a República Federal da Alemanha, os Países Baixos e a Bélgica podem exercer determinadas actividades de pesca.

11 Quando aderiu às Comunidades, o Reino Unido tinha um mar territorial de três milhas e reivindicava uma zona de pesca exclusiva de doze milhas, sem prejuízo dos direitos de pesca tradicionais de outros Estados, nos termos da Convenção de Londres. O seu mar territorial foi alargado para doze milhas pelo artigo 1.°, n.° 1, do Territorial Sea Act (lei sobre o mar territorial) de 1987. Este texto indica que as linhas de base a partir das quais é medido o mar territorial são determinadas por Order in Council (decreto real). O n.° 4 do mesmo artigo remete para o efeito para o Territorial Waters Order in Council de 1964, com as alterações posteriormente introduzidas; no entanto, o n.° 5 do referido artigo esclarece que, sempre que esses documentos se referem ao mar territorial adjacente às costas do Reino Unido, tal referência deve ser interpretada em conformidade com o artigo 1.° do Territorial Sea Act de 1987.

12 O Territorial Waters Order in Council de 1964 estabelece que a linha de base a ter normalmente em conta para medir o mar territorial é a linha da maré baixa ao longo da costa, incluindo a costa das ilhas. Para tanto, são equiparadas a ilhas os fundos altos descobertos, definidos como zonas naturais de terreno descoberto, rodeadas por água, que se encontram submersas durante as marés cheias médias de águas-vivas, desde que se situem, no todo ou em parte, no mar territorial, medido sem ter em conta os baixios.

13 O Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order (decreto sobre a designação dos navios de pesca — Comunidade Económica Europeia) de 1983, que enumera as zonas situadas dentro dos limites de pesca do Reino Unido em que os pescadores de outros Estados-membros podem exercer actividades de pesca, reproduz a lista das zonas compreendidas entre a linha das seis milhas e a das doze milhas que consta do anexo I do Regulamento n.° 170/83, já citado. Estipula-se aí expressamente que as linhas de base a ter em conta são as definidas nos termos do Territorial Waters Order in Council de 1964.

14 Por carta de 1 de Outubro de 1987, o Governo do Reino Unido informou as autoridades competentes em matéria de pesca dos Estados-membros envolvidos, bem como a Comissão, da entrada em vigor, nesse mesmo dia, do Territorial Sea Act. Salientava designadamente que, na sequência do alargamento do mar territorial, determinados fundos altos descobertos situados dentro dos limites das doze milhas passariam a constituir os pontos a partir dos quais seriam traçadas as linhas de base do mar territorial, em relação aos quais se mediriam igualmente as zonas de pesca das seis e das doze milhas. Os novos limites eram indicados nas cartas marítimas enviadas às autoridades dos Estados-membros em questão, às quais se solicitava que transmitissem as cartas às organizações de pescadores que pudessem ser afectadas pela alteração. Anunciava-se igualmente que, durante um período de sensibilização de dois a três meses, o serviço de protecção da pesca chamaria a atenção de qualquer navio que pescasse aquém dos novos limites para a alteração da situação, podendo, no entanto, qualquer barco reincidente ser apreendido com vista à instauração de um processo.

15 Em 27 de Outubro de 1987, na sequência de protestos dos pescadores e das autoridades dos outros Estados-membros envolvidos, a Comissão solicitou ao Reino Unido que não aplicasse, enquanto não fosse concluída uma análise aprofundada

da situação, a nova regulamentação aos navios dos Estados-membros que pescassem em zonas onde o exercício de tais actividades é autorizado pelo direito comunitário. Após negociações efectuadas entre o Reino Unido, a Bélgica, a França e a Comissão, em 8 de Dezembro de 1987, o Governo do Reino Unido anunciou ter dado às autoridades competentes em matéria de pesca instruções no sentido de se absterem de qualquer acto que pudesse agravar o conflito.

16 Por carta de 11 de Dezembro de 1987, a Comissão convidou o Governo do Reino Unido a apresentar observações, nos termos do artigo 169.° do Tratado. Na sua resposta de 7 de Janeiro de 1988, esclarecida e rectificada em 11 e 19 de Janeiro do mesmo ano, o Governo do Reino Unido contestou as teses da Comissão, rejeitando as suas acusações. Em 9 de Junho de 1988, a Comissão emitiu o parecer fundamentado previsto no referido artigo 169.° Por cartas de 29 de Julho e de 8 de Agosto de 1988, o Governo do Reino Unido comunicou que não podia aceitar o parecer fundamentado nem dar-lhe cumprimento.

17 Para mais ampla exposição dos factos, da tramitação do processo e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida em que sejam necessários à fundamentação do Tribunal de Justiça.

18 Convém observar, a título liminar, que a Comissão não contesta a conformidade das novas disposições britânicas com as regras de direito internacional relativas à delimitação do mar territorial e ao traçado das linhas de base.

19 Em segundo lugar, deve ter-se em conta que o litígio entre as partes incide essencialmente sobre a interpretação das disposições combinadas do artigo 6.° e do anexo I do Regulamento n.° 170/83, já referido, que determinam as zonas aquém da linha das doze milhas em que os pescadores de outros Estados-membros podem exercer determinadas actividades piscatórias. A Comissão, apoiada pelo Governo francês, considera que as zonas aí indicadas, e designadamente as compreendidas entre as linhas das seis e das doze milhas nas águas costeiras do Reino Unido, devem ser medidas a partir das linhas de base existentes em 25 de Janeiro de 1983, data da adopção do referido Regulamento n.° 170/83. Para o Governo do Reino Unido, em contrapartida, as linhas de base a ter em conta para o efeito são as

existentes em cada momento, tal como resultam do seu traçado em conformidade com o direito internacional pelo Estado-membro em causa.

20 Deve, assim, o Tribunal de Justiça proceder à análise dos argumentos invocados pelas partes em apoio das respectivas teses. A Comissão retira essencialmente os seus argumentos da sistematização geral do Regulamento n.° 170/83, dos objectivos prosseguidos pelo legislador comunitário e das consequências práticas das medidas adoptadas pelas autoridades britânicas. O Governo do Reino Unido baseia-se na letra das disposições em questão, dos nexos entre estas, no acto de adesão e as convenções internacionais interiores, na prática seguida aquando das anteriores alterações das linhas de base, na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às consequências do alargamento das zonas de pesca nacionais, bem como nas dificuldades práticas que resultariam da interpretação defendida pela Comissão, designadamente para a apresentação das cartas marítimas, a actividade dos serviços encarregados da aplicação do direito comunitário em matéria de pescas e finalmente para a gestão da chamada zona «Shetland Area».

A sistematização geral do Regulamento n.° 170/83 e os objectivos prosseguidos pelo legislador comunitário

21 A Comissão defende que, ao adoptar o Regulamento n.° 170/83, o legislador comunitário pretendeu estabelecer um inventário consensual das actividades dos pescadores de outros Estados-membros além do Estado reibeirinho. Estes Estados-membros não podem, através da alteração das respectivas linhas de base, modificar unilateralmente o âmbito da protecção conferido pelo direito comunitário para determinadas actividades piscatórias, cuja natureza depende da situação geográfica das águas em que se exercem. A aplicação às zonas definidas pelo Regulamento n.° 170/83 das novas disposições britânicas sobre o mar territorial teria como efeito afastar os pescadores de outros Estados-membros de zonas ricas em peixe e de fácil exploração.

22 Deve antes de mais notar-se, a este respeito, que o Regulamento n.° 170/83 consagra um equilíbrio cuidadosamente obtido entre, por um lado, o regime da exclusividade de acesso dos pescadores ribeirinhos às águas costeiras, que prorroga em derrogação ao princípio geral da igualdade de acesso e cuja generalização autoriza nas zonas situadas aquém da linha das doze milhas e, por outro, a protecção de determinadas actividades de pescadores de outros Estados-membros nas zonas indicadas no anexo I.

23 Em segundo lugar, torna-se claro que estas actividades se encontram indissociavelmente ligadas à natureza e à profundidade dos fundos em que são exercidas, bem como às características gerais da área marítima em questão, tais como os contornos da costa na região, a presença de ilhas, rochedos ou fundo altos, a existência e as características das marés e das correntes, as condições meteorológicas que se fazem sentir na zona, o estado de poluição das águas ou ainda a circulação de navios. Resulta daqui que as finalidades do Regulamento n.° 170/83 podem ficar comprometidas se as zonas em que se exercem as actividades de pesca por ele definidas e autorizadas forem deslocadas — de algumas milhas marítimas, no caso em apreço —, vindo englobar áreas caracterizadas por fundos, condições naturais e intensidade de circulação marítima consideravelmente diferentes.

24 O âmbito do anexo I do referido regulamento não pode assim ser alterado unilateralmente por um Estado-membro. Por outro lado, a declaração comum do Conselho e da Comissão, constante da acta elaborada pelo Conselho aquando da adopção do Regulamento n.° 170/83 e junta aos autos, prevê que o referido anexo I seja alterado, a pedido conjunto dos Estados-membros directamente interessados, através de regulamento adoptado pelo Conselho sob proposta da Comissão.

25 A objecção do Governo do Reino Unido de que o Territorial Sea Act de 1987 não pode ser considerado acto unilateral, dado ser conforme às regras do direito internacional, não é de acolher. Com efeito, o direito internacional limita-se a autorizar os Estados-membros a alargarem o respectivo mar territorial até à doze milhas e a traçarem, em determinadas circunstâncias, as linhas de base utilizadas para medir a largura do mar territorial em direcção e a partir dos fundos altos nele situados. Nestas condições, a decisão de recorrer às faculdades resultantes das regras do direito internacional e de alargar os efeitos das novas disposições à fixação das zonas descritas do anexo I, já citado, é da exclusiva responsabilidade das autoridades britânicas, que alteraram assim unilateralmente o âmbito de aplicação das disposições do Regulamento n.° 170/83.

Quanto às consequências das medidas adoptadas pelas autoridades britânicas.

26 A interpretação das disposições combinadas do artigo 6.° e do anexo I do Regulamento n.° 170/83 no sentido de que se referem às linhas de base existentes em 25 de Janeiro de 1983 é corroborada pela análise das consequências potenciais das medidas adoptadas pelas autoridades britânicas.

27 A Comissão e o Governo francês salientaram, com razão, que a aplicação das referidas medidas levaria ao afastamento dos pescadores de outros Estados-membros das zonas em que até agora pescaram, as quais se situam junto das costas e se caracterizam frequentemente pela existência de fundos altos, pela riqueza em peixe e pela sua natureza relativamente abrigada e afastada dos grandes eixos da circulação marítima, relegando esses pescadores para outras zonas em que, dadas as condições substancialmente diversas, o exercício da pesca é geralmente menos rentável ou até impossível.

28 Tal resultado estaria em contradição com os objectivos do Regulamento n.° 170/83. Em primeiro lugar, este propõe-se justamente salvaguardar as actividades dos referidos pescadores, no quadro de um complexo equilíbrio entre essas actividades e os direitos exclusivos reconhecidos, a título temporário, aos pescadores ribeirinhos. Deste ponto de vista, as novas medidas britânicas viriam sem dúvida enfraquecer o efeito útil das disposições do Regulamento n.° 170/83.

29 Além disso, as referidas disposições visam igualmente garantir a estabilidade relativa das actividades piscatórias, como revelam os seus quinto, sexto e sétimo considerandos. Este último objectivo seria posto em causa se os Estados-membros pudessem alterar unilateralmente a natureza e o âmbito das actividades dos pescadores de outros Estados-membros.

30 Por último, como salienta o Governo francês, os pescadores dos outros Estados-membros afectados podiam já exercer a respectiva actividade nas novas zonas definidas pelas disposições britânicas. Com efeito, essas zonas situavam-se para além da linha das doze milhas existente em 25 de Janeiro de 1983, não estando assim sujeitas ao regime de acesso exclusivo dos pescadores ribeirinhos. Assim, não só havia deslocamento, mas eliminação de zonas em que se exerciam actividades de pescadores de outros Estados-membros. Ora, o regulamento em questão deve ser interpretado de forma a evitar, na medida do possível, tais consequências.

Quanto à letra do artigo 6.° do anexo I do Regulamento n.° 170/83

31 O Governo do Reino Unido considera que a letra do artigo 6.° e do anexo I do Regulamento n.° 170/83, referindo-se sem mais precisões aos limites das seis e das

doze milhas, apenas pode ter em vista os limites medidos a partir das linhas de base que em cada momento se encontram definidas pelo Estado-membro em causa, nos termos das regras do direito internacional (linhas de base móveis), e não a partir das linhas de base existentes no momento da adopção do regulamento em causa (linhas de base fixas).

32 Segundo o Reino Unido, o conceito de linhas de base é utilizado em numerosos textos comunitários, reconhecendo a própria Comissão que aquela noção se refere invariavelmente a linhas de base móveis. É difícil imaginar que só assim não seja com as disposições do Regulamento n.° 170/83 que, aliás, não contêm qualquer indicação nesse sentido.

33 Por último, ainda segundo o Reino Unido, o método da referência a linhas de base, necessariamente móveis, é totalmente inadequado para determinar as zonas marítimas especiais de forma permanente. Se o Conselho tivesse pretendido de facto designar as faixas costeiras compreendidas entre as seis e as doze milhas sem se basear em linhas de base móveis, teria utilizado a técnica das linhas traçadas entre pontos de latitude e de longitude, como fez no anexo II do mesmo Regulamento n.° 170/83 ao delimitar a região chamada «Shetland Area», em relação à qual o artigo 7.° prevê um sistema de licenças de pesca gerido pela Comissão em nome da Comunidade.

34 Nenhum dos argumentos invocados pelo Governo do Reino Unido parece decisivo. É certo que, como a própria Comissão admite, teria sido desejável que o Conselho, ao referir-se às linhas de base nas disposições em causa, tivesse indicado expressamente que tinha em vista as linhas de base existentes à data da adopção do regulamento. No entanto, a falta de tal precisão não obsta a uma interpretação nesse sentido, dado ser esta a única que permite atingir os objectivos prosseguidos pelo regulamento em questão.

35 Por outro lado, a circunstância de outros textos comunitários utilizarem a mesma noção de linha de base com significado diferente explica-se pelo facto de prosseguirem objectivos diferentes, que se prendem em geral com a conservação dos recursos da pesca, sem terem qualquer ligação com a protecção de determinadas actividades piscatórias em regiões determinadas.

36 Finalmente, a utilização da técnica das linhas traçadas entre pontos sucessivos de latitude e de longitude, sugerida pelo Governo do Reino Unido a fim de determinar as regiões marítimas fixas, é manifestamente inadequada para a definição de faixas costeiras. Com feito, estas devem seguir fielmente o contorno, frequentemente acidentado, do litoral, sem prejuízo do recurso às linhas de base rectas quando o direito internacional o autorize, de modo que seria necessário um número bastante grande de pontos de latitude e de longitude, tornando a delimitação assim efectuada de difícil compreensão.

37 Em consequência, nenhum elemento do texto das disposições combinadas do artigo 6.° e do anexo I do Regulamento n.° 170/83 se opõe a que as noções, delas constantes, de limites das seis e das doze milhas sejam interpretadas no sentido de que se referem a limites medidos a partir das linhas de base existentes em 25 de Janeiro de 1983.

As relações existentes entre o Regulamento n.° 170/83, o acto de adesão e as convenções internacionais anteriores

38 O Governo do Reino Unido alega, por um lado, que o regime da exclusividade de acesso dos pescadores do Estado ribeirinho às águas costeiras situadas aquém da linha das doze milhas, bem como o das actividades dos pescadores de outros Estados-membros, a que se refere o artigo 100.° do acto de adesão e as disposições em causa do Regulamento n.° 170/83, tem a sua origem no regime previsto pela Convenção de Londres e nos acordos bilaterais celebrados entre os Estados-membros envolvidos com vista à definição das práticas de pesca tradicionais na zona compreendida entre a linha das seis e das doze milhas, cuja manutenção era autorizada pela referida convenção. Todas as zonas marítimas referidas nestes instrumentos foram definidas em relação a linhas de base móveis. Ora, disposições que, como as do artigo 100.° do acto de adesão e do Regulamento n.° 170/83, substituíram disposições convencionais anteriores devem, no entender do Reino Unido, ser interpretadas à luz destas, tal como fez o Tribunal de Justiça no acórdão de 23 de Novembro de 1977, Enka (38/77, Recueil, p. 2203). Deve, assim, concluir-se que as disposições do Regulamento n.° 170/83 se referem, tal como as disposições convencionais anteriores, a linhas de base móveis.

39 Por outro lado, o Governo do Reino Unido observa que, aquando da adesão, os Estados-membros tinham o direito de exercerem a respectiva soberania ou jurisdição em matéria de pescas na zona situada aquém das doze milhas, quer através do

alargamento para doze milhas do seu mar territorial, quer ao abrigo dos direitos reconhecidos ao Estado ribeirinho pela Convenção de Londres. Em ambos os casos, as zonas costeiras sob jurisdição reconhecida pelo direito internacional apenas podiam ser determinadas em relação às linhas de base existentes em cada momento, em conformidade com o direito internacional. As disposições do artigo 100.° do acto de adesão, que se destinavam a aplicar-se nas zonas sujeitas à soberania ou à jurisdição dos Estados-membros, bem como os artigos do Regulamento n.° 170/83 que prorrogaram o regime deste acto, referem-se assim necessariamente à mesmas linhas de base móveis.

40 Relativamente ao primeiro argumento, deve salientar-se que se, no acórdão de 23 de Novembro de 1977, Enka, invocado pelo Governo do Reino Unido, o Tribunal de Justiça interpretou um regulamento comunitário em conformidade com uma convenção internacional da qual reproduzia grande parte das disposições, as relações entre o Regulamento n.° 170/83 e a convenção sobre a pesca não justificam tal atitude. Com efeito, enquanto a Convenção de Londres atribuía direitos de pesca exclusivos ao Estado ribeirinho, o Regulamento n.° 170/83 baseia-se sobre o princípio oposto da igualdade de acesso dos pescadores comunitários aos recursos das águas sujeitas à soberania ou à jurisdição dos Estados-membros, sem prejuízo de determinadas derrogações temporárias.

41 Por outro lado, as disposições da Convenção de Londres, aplicáveis entre os Estados-membros de origem até 31 de Janeiro de 1971, foram substituídas a partir desta data, no que respeita às relações entre esses Estados, pelo regime estabelecido pelo Regulamento n.° 2141/70, já citado, que atribuía aos pescadores comunitários um direito de igualdade de acesso e de exploração dos fundos situados nas águas sujeitas à jurisdição ou à soberania dos Estados-membros, sem excepções para as águas costeiras. Daqui resulta que o artigo 100.° do acto de adesão, que restabeleceu, a título temporário, os direitos exclusivos do Estado ribeirinho na zona das seis milhas, sem prejuízo dos direitos de pescas especiais que pudessem ser invocados pelos Estados-membros em 31 de Janeiro de 1971, tem sem dúvida conexões com a Convenção de Londres, mas não pode ser considerado como um prolongamento desta no âmbito do direito comunitário.

42 A falta de continuidade entre o regime da Convenção de Londres, por um lado, e o do acto de adesão e do Regulamento n.° 170/83, por outro, pode igualmente provar-se pelo facto de que o primeiro reconhecia, aquém dos limites das seis ou das doze milhas, direitos exclusivos de pesca ao Estado ribeirinho, quaisquer que

fossem os barcos utilizados, enquanto o segundo reserva determinadas actividades de pesca costeira apenas aos navios cuja actividade se exerce tradicionalmente nessas águas e a partir de portos da zona geográfica ribeirinha.

43 Por último, o Regulamento n.° 170/83, ao contrário do acto de adesão, não menciona os direitos de pesca especiais existentes à data de 31 de Janeiro de 1971, protegendo no entanto certas actividades da pesca que enumera com pormenor no seu anexo I e que não correspondem necessariamente aos direitos de pesca dos outros Estados além do Estado ribeirinho tutelados pela Convenção de Londres. Sendo assim, as disposições deste regulamento não podem ser interpretadas à luz da referida convenção.

44 Quanto ao segundo argumento, basta recordar que, nos termos da resolução adoptada em Haia em 30 de Outubro de 1976 e formalmente aprovada pelo Conselho em 3 de Novembro de 1976, os Estados-membros alargaram, a partir de 1 de Janeiro de 1977, os limites das respectivas zonas de pesca para 200 milhas ao longo das suas costas do mar do Norte e Atlântico Norte. Em consequência, a zona das doze milhas definida em relação às linhas de base existentes em 25 de Janeiro de 1983 encontra-se, de qualquer forma, compreendida nas águas sujeitas à jurisdição ou à soberania dos Estados-membros, donde resulta ficar excluída a possibilidade de qualquer conflito com as regras do direito internacional.

45 Em consequência, os argumentos que o Governo do Reino Unido extrai das relações entre o Regulamento n.° 170/83, o acto de adesão e as convenções internacionais anteriores não fornecem qualquer indício que leve a concluir que as disposições combinadas do artigo 6.° e do anexo I do Regulamento n.° 170/83 se referem a linhas de base móveis.

Quanto à prática dos Estados-membros em matéria de alterações das linhas de base

46 O Governo do Reino Unido salienta ter procedido desde 1972 a numerosas alterações das linhas de base para ter em conta fenómenos naturais e defende que a França, a Dinamarca, a República Federal da Alemanha e os Países Baixos efectuaram alterações semelhantes, designadamente em zonas em que os pescadores de outros Estados-membros exercem actividades de pesca ao abrigo das disposições

combinadas do artigo 6.° e do anexo I do Regulamento n.° 170/83. Por outro lado, a Bélgica e a Irlanda alargaram o seu mar territorial em 1987 e 1988, respectivamente, parecendo que as alterações das linhas de base daí resultantes não eram de todo estranhas ao domínio da pesca.

47 A este respeito, deve antes de mais recordar-se que, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça (ver, designadamente, o acórdão de 26 de Fevereiro de 1976, Comissão/Itália, 52/75, Recueil, p. 277), um Estado-membro não pode justificar a falta de cumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado pelo facto de outros Estados-membros terem deixado de cumprir e de não cumprirem igualmente as respectivas obrigações. Com efeito, na ordem jurídica criada pelo Tratado, a aplicação do direito comunitário pelos Estados-membros não pode ser sujeita a uma condição de reciprocidade. Os artigos 169.° e 170.° do Tratado prevêem meios jurisdicionais adequados para fazer face ao incumprimento por parte dos Estados-membros das obrigações decorrentes do Tratado.

48 Em segundo lugar, no caso da Bélgica, o decreto real de 28 de Janeiro de 1988, que estabelece medidas nacionais complementares em matéria de conservação e de gestão dos recursos de pesca, invocado pela Comissão, esclarece expressamente que se encontra reservada aos barcos que arvorem pavilhão belga a pesca nas águas marítimas até ao limite de doze milhas das linhas de base a partir das quais o mar territorial foi medido quando do estabelecimento do regime comunitário da conservação e da gestão dos recursos da pesca, ou seja, em 25 de Janeiro de 1983,

49 Resulta, por último, de uma jurisprudência constante (ver, designadamente, o acórdão de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália, C-209/89, Colect., p. I-1575) que a acção por incumprimento é de natureza objectiva e que a Comissão aprecia apenas a oportunidade da sua propositura no Tribunal de Justiça. A Comissão podia assim abster-se de instaurar um processo nos termos do artigo 169.° do Tratado quando as alterações das linhas de base devidas a fenómenos naturais apenas tivessem efeitos limitados sobre as actividades de pesca, e de decidir, ao invés, intentar a presente acção a propósito de uma alteração resultante do alargamento do mar territorial com importantes repercussões sobre as actividades de pesca.

50 Os argumentos baseados na prática dos Estados-membros em matéria de alteração das linhas de base não podem assim ser acolhidos.

Quanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às consequências do alargamento das zonas marítimas dos Estados-membros

51 O Governo do Reino Unido invoca o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 16 de Fevereiro de 1978, Comissão/Irlanda (61/77, Recueil, p. 417), em apoio da alegação de que qualquer alteração das águas marítimas dos Estados-membros implica automaticamente uma correspondente alteração do âmbito de aplicação dos regulamentos comunitários. Conclui daí que a alteração, por um Estado-membro, das suas linhas de base deve repercutir-se automaticamente sobre os limites da zona em que os pescadores ribeirinhos gozam de um direito de pesca exclusivo, sem prejuízo das actividades dos navios de outros Estados-membros protegidas pela regulamentação comunitária.

52 Este argumento deve ser rejeitado. Como observou o advogado-geral no n.° 45 das suas conclusões, o Regulamento n.° 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 20 p. 19; EE 04 F1 p. 16), sobre o qual incidiu o acórdão de 16 de Fevereiro de 1978, Comissão/Irlanda, já citado, estabelece um regime para as actividades piscatórias que se aplica indistintamente a todos os interessados e no âmbito do qual não se coloca qualquer problema de protecção de determinadas actividades de pesca. A argumentação expendida pelo Tribunal de Justiça no referido acórdão não pode assim ser transposta para o caso em apreço.

Dificuldades práticas decorrentes da tomada em consideração de duas linhas de base diferentes

53 No entender do Reino Unido, a tomada em consideração de linhas de base como as existentes em 25 de Janeiro de 1983 apenas para efeitos das actividades de pesca protegidas pelas disposições conjugadas do artigo 6.° e do anexo I do Regulamento n.° 170/83, já citado, mesmo que as linhas de base móveis definidas em conformidade com o direito internacional continuassem a ser geralmente aplicáveis, apresentaria vários inconvenientes de ordem prática. Em primeiro lugar, tornar-se-ia extremamente complicada a apresentação das cartas marítimas. Em segundo lugar, os serviços encarregados da aplicação do direito comunitário seriam confrontados com a necessidade de ter em conta duas delimitações diferentes das zonas costeiras. Em terceiro e último lugar, a gestão da zona conhecida por «Shetland Area», sujeita a um regime de licenças de pesca gerido pela Comissão em nome da Comunidade, correria o risco de interferir com o regime da pesca cos-

teira baseado no artigo 6.° e anexo I, já referidos. O anexo II do Regulamento n.° 170/83 define, em dois lugares, a referida zona em relação à linha das doze milhas a partir das linhas de base, precisamente para evitar qualquer sobreposição dos dois regimes. Tal sobreposição verificar-se-ia, pelo contrário, se a linha tida em conta para delimitar a Shetland Area fosse móvel, atendendo a que a zona costeira entre as seis e as doze milhas tinha de ser definida em relação a linhas de base fixas.

54 Quanto ao primeiro ponto, basta salientar que as técnicas cartográficas permitem desenhar com bastante facilidade cartas marítimas com duas linhas de doze milhas que não coincidem em determinados pontos. Caberá aos serviços cartográficos britânicos indicar, nos novos mapas, que as linhas de base existentes em 25 de Janeiro de 1983 devem ser tidas em conta para efeitos da aplicação do artigo 6.° e do anexo I do Regulamento n.° 170/83, já citado.

55 Quanto ao segundo ponto, a Comissão apresentou no decurso do presente processo o decreto real belga de 28 de Janeiro de 1988, já citado, que faz precisamente referência às linhas de base existentes na data da adopção do Regulamento n.° 170/83. Nenhum elemento aponta no sentido de que a aplicação deste decreto tenha causado dificuldades às autoridades belgas competentes em matéria de pescas. Por outro lado, dada a existência de regimes de pesca diferentes conforme as zonas, o exercício de actividades de vigilância costeira exige, de qualquer modo, uma precisão extrema por parte das autoridades competentes quando estas determinem as zonas em que se encontram os navios sujeitos a fiscalização. O Governo do Reino Unido não conseguiu provar que a tomada em consideração de linhas de base como as existentes em 25 de Janeiro de 1983 exige um grau de diligência superior ao normalmente exigido às autoridades competentes.

56 Por último, relativamente à zona chamada «Shetland Area», o Governo do Reino Unido salienta acertadamente que deve evitar-se qualquer confusão e sobreposição entre o regime de licenças de pesca previsto para esta zona pelo artigo 7.° do Regulamento n.° 170/83 e o regime da pesca costeira definido pelo artigo 6.° do mesmo regulamento. É, aliás, com esse objectivo que, no anexo II do referido regulamento, o Conselho, que em geral delimitou a Shetland Area com base em

pontos de latitude e de longitude, recorreu à linha das doze milhas medidas a partir de linhas de base em dois locais, em que o traçado das duas zonas corria o risco de se sobrepor.

57 No entanto, contrariamente ao que defende o Governo do Reino Unido, nenhum risco de interferência entre os dois regimes resulta do facto de a zona costeira vizinha da Shetland Area ser delimitada com base em linhas de doze milhas medidas a partir das linhas de base existentes em 25 de Janeiro de 1983, dado que a mesma linha das doze milhas deve ser tida em conta, nos dois pontos em causa, com vista à delimitação da Shetland Area. Com feito, esta zona está sujeita a um regime ditado por exigências de conservação específicas, que não podem variar em resultado de uma alteração das linhas de base, designadamente quando tal alteração não se deva a fenómenos naturais, como acontece no caso em apreço.

58 Em consequência, os argumentos baseados nas dificuldades práticas que resultariam da tomada em consideração de duas linhas de base diferentes carecem de fundamento.

59 Resulta do conjunto das considerações precedentes que as disposições conjugadas do artigo 6.° e do anexo I do Regulamento n.° 170/83 devem ser interpretadas no sentido de que se referem às linhas de base existentes em 25 de Janeiro de 1983. O Tribunal de Justiça deve assim declarar que, ao aplicar em determinadas zonas, para efeitos das regras de pesca definidas para as águas costeiras do Reino Unido pelas referidas disposições, novas linhas de base mais afastadas das costas do que as existentes em 25 de Janeiro de 1983, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

Quanto às despesas

60 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. No entanto, de acordo com o n.° 3 do mesmo artigo, o Tribunal de Justiça pode determinar, em caso de circunstâncias excepcionais, que as partes suportem as respectivas despesas, no todo

ou em parte. No caso em apreço, deve ter-se em conta o comportamento exemplar do Governo do Reino Unido, que voluntariamente suspendeu a aplicação das medidas impugnadas na sequência dos contactos que manteve com os governos de certos Estados-membros interessados e com a Comissão, sem que esta tenha tido necessidade de solicitar ao Tribunal de Justiça a adopção de medidas provisórias. Em consequência, cada parte, incluindo a interveniente, é condenada a suportar as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **Ao aplicar em determinadas zonas, para efeito das regras de pesca definidas para as águas costeiras do Reino Unido pelas disposições conjugadas do anexo I e do artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca, novas linhas de base mais afastadas das costas do que as existentes em 25 de Janeiro de 1983, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.**

2) **Cada parte, incluindo a interveniente, suportará as respectivas despesas.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Julho de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due