Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 21 de maio de 2015 [1]

Processos apensos C-124/13 e C-125/13

Parlamento Europeu eComissão Europeia
contra

Conselho da União Europeia

«Política comum das pescas — Recurso de anulação — Regulamento (UE) n.º 1243/2012 do Conselho, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau e para as pescas que exploram essas unidades populacionais — Base jurídica — Âmbito de aplicação do artigo 43.º, n.os 2 e 3, TFUE — Medidas técnicas de execução»

1. Em linhas gerais, os casos em apreço refletem o desacordo entre as instituições da União quanto ao papel que o Parlamento deveria desempenhar, após o Tratado de Lisboa, no procedimento de adoção de planos plurianuais no âmbito da política comum das pescas (a seguir «PCP»). Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a base jurídica para a adoção de medidas no domínio da pesca (e da agricultura) era o artigo 37.º CE. Nos termos desta disposição, o Conselho assumia o papel principal na adoção das medidas, enquanto o Parlamento gozava apenas de uma importância marginal, desempenhando um papel consultivo. No entanto, a situação é agora diferente, dado que a PCP também passou a estar abrangida pelo processo legislativo ordinário.

2. Nesse contexto, tanto o Parlamento como a Comissão interpuseram recurso de anulação do Regulamento (UE) n.º 1243/2012 do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 1342/2008, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau e para as pescas que exploram essas unidades populacionais (a seguir «regulamento impugnado») [2]. Estes recursos devem-se ao facto de o Conselho ter retirado duas disposições da proposta originalmente apresentada pela Comissão [3] ao Parlamento e ao Conselho em conformidade com o processo legislativo ordinário, com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE. O Conselho decidiu então adotar essas duas disposições num ato separado, com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE. Nos termos dessa disposição, o Conselho é competente para adotar medidas relativas à fixação e à repartição das possibilidades de pesca.

3. O presente processo visa determinar se o Conselho o podia fazer.

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento de 19 de dezembro de 2012 (JO 2012, L 352, p. 10).

3 — Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e da Comissão que altera o Regulamento (CE) n.º 1342/2008, de 18 de dezembro de 2008, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau e para as pescas que exploram essas unidades populacionais, COM(2012)498 final (a seguir «proposta da Comissão»).

I – **Quadro jurídico**

A – *Disposições relevantes do Tratado*

4. O artigo 43.º, n.º 2, TFUE estabelece:

«O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social, estabelecem a organização comum dos mercados agrícolas prevista no n.º 1 do artigo 40.º, bem como as demais disposições necessárias à prossecução dos objetivos da política comum da agricultura e pescas.»

5. O artigo 43.º, n.º 3, TFUE dispõe:

«O Conselho, sob proposta da Comissão, adota as medidas relativas à fixação dos preços, dos direitos niveladores, dos auxílios e das limitações quantitativas, bem como à fixação e à repartição das possibilidades de pesca.»

B – *O regulamento de base*

6. O Regulamento (CE) n.º 2371/2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da PCP (a seguir «regulamento de base») [4], estabelece o quadro das medidas a adotar no domínio das pescas e define os princípios básicos que são aplicáveis a essas medidas.

7. O considerando 6 do regulamento de base estabelece:

«Uma abordagem plurianual da gestão haliêutica, que inclua planos de gestão plurianuais para as unidades populacionais dentro de limites biológicos seguros, permitirá atingir mais eficazmente o objetivo da exploração sustentável. Em relação às unidades populacionais abaixo dos limites biológicos seguros, a adoção de planos de recuperação plurianuais é uma prioridade absoluta. Segundo com os pareceres científicos, poderão ser necessárias reduções substanciais do esforço de pesca para estas unidades populacionais.»

8. De acordo com o considerando 7 do regulamento de base:

«Os planos plurianuais deverão fixar objetivos para a exploração sustentável das unidades populacionais em causa, conter regras em matéria de exploração que estabeleçam como devem ser calculados os limites em matéria de capturas anuais e/ou do esforço de pesca e prever outras medidas de gestão específicas, atendendo igualmente aos efeitos noutras espécies.»

9. O artigo 1.º do regulamento de base define o âmbito da PCP da seguinte forma:

«1. A [PCP] abrange a conservação, a gestão e a exploração dos recursos aquáticos vivos e da aquicultura, bem como a transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura, sempre que essas atividades sejam exercidas no território dos Estados-Membros ou nas águas comunitárias por navios de pesca comunitários ou nacionais dos Estados-Membros, sem prejuízo da responsabilidade principal do Estado de pavilhão.

2. A [PCP] estabelece medidas coerentes relativas:

a) À conservação, gestão e exploração dos recursos aquáticos vivos;

4 — Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de 20 de dezembro de 2002 (JO 2002, L 358, p. 59).

[...]»

10. O artigo 2.º do regulamento de base define os objetivos da PCP:

«1. A [PCP] deve garantir que a exploração dos recursos aquáticos vivos crie condições sustentáveis dos pontos de vista económico, ambiental e social.

Para o efeito, a Comunidade aplica a abordagem de precaução aquando da adoção de medidas destinadas a proteger e conservar os recursos aquáticos vivos, garantir a sua exploração sustentável e minimizar o impacto das atividades de pesca nos ecossistemas marinhos. A Comunidade deve esforçar-se por obter a aplicação progressiva de uma abordagem ecológica da gestão da pesca e por contribuir para a eficácia das atividades de pesca num setor das pescas e da aquicultura economicamente viável e competitivo, que assegure um nível de vida adequado às populações que dependem das atividades de pesca e atenda aos interesses dos consumidores.

2. A [PCP] aplica os seguintes princípios da boa governação:

[...]

b) Processo de tomada de decisões baseado em pareceres científicos sólidos, que permita obter resultados em tempo útil;

[...]

d) Coerência com outras políticas comunitárias, designadamente nas áreas ambiental, social e regional, assim como com as políticas de desenvolvimento, saúde e defesa dos consumidores.»

11. O artigo 4.º define os tipos de medidas que devem ser adotadas para cumprir os objetivos da PCP. Essas medidas devem ser estabelecidas atendendo aos pareceres científicos, técnicos e económicos disponíveis e, nomeadamente, aos relatórios elaborados pelo Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, essas medidas podem, nomeadamente, incluir medidas para cada unidade populacional ou grupos de unidades populacionais destinadas a limitar a mortalidade da pesca e o impacto ambiental das atividades de pesca, através:

«[...]

a) Da adoção de planos de recuperação ao abrigo do artigo 5.º;

b) Da adoção de planos de gestão ao abrigo do artigo 6.º;

c) Da fixação de objetivos para uma exploração sustentável das unidades populacionais;

d) Da limitação das capturas;

e) Da determinação do número e do tipo de navios de pesca autorizados a pescar;

f) Da limitação do esforço de pesca;

g) Da adoção de medidas técnicas, incluindo:

   i) Medidas relativas à estrutura das artes de pesca, ao número e dimensão das artes de pesca embarcadas, aos seus métodos de utilização e à composição das capturas que podem ser mantidas a bordo aquando da pesca com as referidas artes;

[...]

h) Da criação de incentivos, inclusivamente de caráter económico, para a promoção de uma pesca mais seletiva;

[...]»

12. O artigo 5.º diz respeito aos planos de recuperação. Estabelece o seguinte:

«1. O Conselho deve adotar prioritariamente planos de recuperação para as pescas que exploram unidades populacionais fora dos limites biológicos seguros.

2. Os planos de recuperação devem ter por objetivo assegurar a recuperação das unidades populacionais dentro de limites biológicos seguros.

Esses planos devem incluir pontos de referência de conservação como, nomeadamente, metas em função das quais será avaliada a recuperação das unidades populacionais dentro de limites biológicos seguros.

As metas são expressas em termos de:

a) Dimensão da população e/ou

b) Rendimentos a longo prazo, e/ou

c) Estatísticas de mortalidade de pesca e/ou

d) Estabilidade das capturas.

[...]

3. [...]

Os planos de recuperação são plurianuais e devem indicar o prazo esperado para alcançar os objetivos estabelecidos.

4. Os planos de recuperação podem incluir qualquer das medidas previstas nas alíneas c) a h) do n.º 2 do artigo 4.º, bem como regras de exploração que consistam num grupo pré-determinado de parâmetros biológicos que regem os limites de captura.

Os planos de recuperação devem incluir limitações do esforço de pesca, exceto se tal não for necessário para cumprir o objetivo do plano [...]

[...]»

C – Regulamento (CE) n.º1342/2008 [5]

13. O Regulamento n.º 1342/2008, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau e para as pescas que exploram essas unidades populacionais e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2004 (a seguir «plano relativo ao bacalhau»), foi adotado pelo Conselho com base numa proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento, em conformidade com o artigo 37.º CE.

14. O considerando 7 do Regulamento n.º 1342/2008 dispõe:

«A fim de assegurar a consecução dos objetivos em matéria de mortalidade por pesca e contribuir para minimizar as devoluções, é igualmente necessário que as possibilidades de pesca em termos de esforço de pesca sejam fixadas em níveis coerentes com a estratégia plurianual. Essas possibilidades de pesca deverão, na medida do possível, ser definidas por tipos de artes de pesca, com base nas atuais práticas de pesca. Convém prever uma revisão periódica da eficácia do sistema de gestão e assegurar nomeadamente que, quando as unidades populacionais de bacalhau atingirem níveis que permitam uma exploração com rendimento máximo sustentável, o sistema de regulação do esforço de pesca seja revisto.»

15. O considerando 9 do referido regulamento estabelece:

«O estabelecimento e atribuição de limites de captura, a fixação dos níveis mínimos e dos níveis de precaução e do nível das taxas de mortalidade por pesca, bem como do esforço de pesca máximo autorizado por grupo de esforço e Estado-Membro, e a exclusão de certos grupos de navios do regime de esforço de pesca estabelecido no presente regulamento, são medidas de importância primordial na [PCP]. É conveniente que o Conselho se reserve o direito de exercer as suas competências de execução diretamente no que diz respeito a estas questões específicas.»

16. De acordo com o seu artigo 1.º, o regulamento estabelece um plano para quatro unidades populacionais de bacalhau correspondentes a quatro zonas geográficas: Kattegat, Mar do Norte, Skagerrak e Canal da Mancha oriental, oeste da Escócia e Mar da Irlanda.

17. O artigo 5.º do Regulamento n.º 1342/2008 define o objetivo do plano plurianual da seguinte forma:

«1. O plano a que se refere o artigo 1.º visa assegurar a exploração sustentável das unidades populacionais de bacalhau com base no rendimento máximo sustentável.

2. O objetivo fixado no n.º 1 deve ser atingido, mantendo a seguinte mortalidade por pesca de bacalhau nos grupos etários adequados [...]

3. Para a unidade populacional de bacalhau no Mar do Norte, no Skagerrak e no Canal da Mancha oriental, o objetivo estabelecido no n.º 1 deve ser atingido mantendo a mortalidade por pesca de bacalhau nos grupos etários adequados referidos no artigo 8.º»

18. Tendo em vista o cumprimento do objetivo fixado pelo artigo 5.º, os artigos 6.° a 10.° do Regulamento n.º 1342/2008 estabelecem regras específicas sobre os totais admissíveis de capturas («TAC»). Os artigos 11.° a 17.° do regulamento estabelecem limites ao esforço de pesca.

5 — Regulamento (CE) n.º 1342/2008 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008 (JO 2008, L 348, p. 20).

19. Mais concretamente, a versão do Regulamento n.º 1342/2008 que se encontrava em vigor antes de ser alterada pelo regulamento impugnado continha um artigo 9.º que estabelecia regras sobre o processo aplicável à fixação dos TAC quando não fosse possível aplicar as regras supletivas previstas nos artigos 7.° e 8.° do regulamento devido à falta das informações necessárias. O artigo 12.º desse regulamento estabelecia o método de cálculo do esforço de pesca máximo autorizado.

D – *O regulamento impugnado*

20. A proposta da Comissão no sentido de alterar uma série de disposições do Regulamento n.º 1342/2008 foi adotada em 12 de setembro de 2012. A proposta baseava-se no artigo 43.º, n.º 2, TFUE. Uma vez que já tinha sido anunciada uma revisão mais abrangente do plano relativo ao bacalhau para uma fase posterior, a proposta da Comissão foi elaborada como uma solução provisória para alguns dos problemas considerados mais urgentes[6]. A proposta foi enviada ao Parlamento e ao Conselho, bem como ao Comité Económico e Social Europeu (CESE), no dia da sua adoção.

21. Além das alterações que o Conselho decidiu posteriormente adotar num regulamento separado ao abrigo do artigo 43.º, n.º 3, TFUE (conforme explicado mais adiante), as alterações propostas diziam respeito — em especial, mas não exclusivamente — à metodologia que os Estados-Membros devem utilizar para calcular o esforço de pesca (alteração ao artigo 4.º), à simplificação do procedimento para excluir alguns navios do regime de esforço de pesca (alteração ao artigo 11.º e aditamento dos artigos 11.°-A a 11.°-D) e à obrigação dos Estados-Membros de reduzirem os elevados níveis de devolução e de assegurarem uma monitorização e um controlo eficazes dos incentivos previstos nos artigos 11.° e 13.° (alteração ao artigo 14.º).

22. O regulamento impugnado foi adotado, em 19 de dezembro de 2012, com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE. Através deste regulamento, o Conselho alterou os artigos 9.° e 12.°, n.ºs 4 e 6, do Regulamento n.º 1342/2008.

23. A razão para adotar o regulamento impugnado com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, ao invés do artigo 43.º, n.º 2, TFUE, foi explicada no considerando 8 do regulamento:

«As alterações aos artigos 9.° e 12.° estabelecem regras específicas pormenorizadas para efeito de fixação das possibilidades de pesca, expressas através do TAC e das limitações do esforço de pesca. Estas alterações adaptam as regras atualmente aplicáveis para a fixação das possibilidades de pesca sem modificar o objetivo do plano relativo ao bacalhau. Constituem portanto medidas relativas à fixação e repartição dos TAC e às limitações do esforço de pesca, e não podem ser consideradas nem como disposições que estabelecem a organização comum dos mercados das pescas nem como outras disposições necessárias à prossecução dos objetivos da [PCP].»

24. O regulamento impugnado dá uma nova redação ao artigo 9.º do Regulamento n.º 1342/2008 e estabelece um processo especial de fixação dos TAC:

«1. Se as informações disponíveis para fixar os TAC em conformidade com o artigo 7.º não forem suficientes, os TAC para as unidades populacionais de bacalhau no Kattegat, a oeste da Escócia e no Mar da Irlanda são fixados nos níveis indicados pelos pareceres científicos. Contudo, se os níveis indicados pelos pareceres científicos forem superiores em mais de 20% aos TAC do ano anterior, esses TAC são fixados num nível 20% superior aos do ano anterior; se tais níveis forem inferiores em mais de 20% aos TAC do ano anterior, esses TAC são fixados num nível 20% inferior aos do ano anterior.

6 — Exposição de motivos que acompanha a proposta; COM(2012)498 final, pp. 2 a 4.

2. Em derrogação do disposto no n.º 1, caso os pareceres científicos indiquem que não devem ser efetuadas pescas dirigidas e que:

a) As capturas acessórias devem ser minimizadas ou reduzidas ao nível mais baixo possível, e/ou que

b) As capturas de bacalhau devem ser reduzidas ao nível mais baixo possível,

o Conselho pode decidir não aplicar um ajustamento anual do TAC no ano seguinte ou nos anos seguintes, na condição de o TAC fixado dizer respeito apenas às capturas acessórias.

3. Se as informações disponíveis para fixar os TAC em conformidade com o artigo 8.º não forem suficientes, os TAC para as unidades populacionais de bacalhau no Mar do Norte, no Skagerrak e no Canal da Mancha Oriental são fixados por aplicação, *mutatis mutandis*, do disposto nos n.os 1 e 2 do presente artigo, exceto se as consultas com a Noruega resultarem num nível diferente dos TAC.

4. Quando os pareceres científicos indicarem que a aplicação das regras estabelecidas no artigo 8.º, n.os 1 a 4, não resulta adequada à realização dos objetivos do Plano, o Conselho pode, não obstante as disposições acima referidas, decidir um nível alternativo de TAC.»

25. O regulamento impugnado também alterou o artigo 12.º do Regulamento n.º 1342/2008. Na versão alterada, os n.os 4 e 6 desse artigo têm a seguinte redação:

«4. Para os grupos de esforço agregados em que a percentagem de capturas cumuladas calculada de acordo com o n.º 3, alínea d), é igual ou superior a 20%, aplicam-se ajustamentos anuais. O esforço de pesca máximo autorizado dos grupos em causa é calculado do seguinte modo:

a) Para efeitos dos artigos 7.° ou 8.°, aplicando ao valor de referência o mesmo ajustamento percentual que o estabelecido nesses artigos para a mortalidade por pesca;

b) Para efeitos do artigo 9.º, aplicando o mesmo ajustamento percentual do esforço de pesca que o ajustamento do TAC comparativamente ao ano anterior.

[...]

6. Em derrogação do n.º 4, sempre que o esforço de pesca máximo autorizado tenha sido reduzido durante quatro anos consecutivos, o Conselho pode decidir não aplicar um ajustamento anual do esforço de pesca máximo autorizado no ano seguinte ou nos anos seguintes.»

II – **Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes**

26. Na sua petição apresentada no processo C-124/13, o Parlamento pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o regulamento impugnado; e

— condenar o Conselho no pagamento das despesas.

27. Na sua petição apresentada no processo C-125/13, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o regulamento impugnado;

— manter os efeitos do regulamento do Conselho anulado por um período de tempo razoável após a prolação do acórdão no processo C-125/13, isto é, pelo período máximo de um ano civil completo, a contar de 1 de janeiro do ano seguinte ao do acórdão; e

— condenar o Conselho no pagamento das despesas do processo.

28. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de outubro de 2013, o processo C-124/13 e o processo C-125/13 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 11 de setembro de 2013, a República Francesa, a República da Polónia e o Reino de Espanha foram autorizados a intervir em apoio da Comissão em ambos os processos.

29. Na contestação conjunta apresentada em ambos os recursos, o Conselho alega — apoiado em relação a vários fundamentos pelos Governos intervenientes — que o Tribunal de Justiça deve:

— negar provimento, na totalidade, aos recursos interpostos pelo Parlamento e pela Comissão;

— condenar o Parlamento e a Comissão no pagamento das despesas dos processos;

— a título subsidiário, se e na medida em que o Tribunal de Justiça anular o regulamento impugnado, declarar que os efeitos do regulamento impugnado são definitivos.

30. O Parlamento, a Comissão e o Conselho, bem como os Governos espanhol, francês e polaco, apresentaram observações escritas, tendo igualmente apresentado alegações orais na audiência, que teve lugar em 24 de fevereiro de 2015.

III – **Análise**

A – *Principais argumentos das partes*

31. No processo C-124/13, com o seu único fundamento, o Parlamento alega que o regulamento impugnado é ilegal porque a base jurídica escolhida para a sua adoção é incorreta. Segundo o Parlamento, dada a sua finalidade e o seu conteúdo, o referido regulamento deveria ter sido adotado com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, mediante o processo legislativo ordinário, que prevê a intervenção do Parlamento como colegislador.

32. Nesse contexto, o Parlamento sustenta, em especial, que os planos plurianuais, como o que está em causa nos presentes processos, constituem um mecanismo de conservação e de gestão das unidades populacionais de peixes. Cada plano forma um todo e contém apenas disposições que visam a prossecução dos objetivos de sustentabilidade e de conservação da PCP, pelo que deve ser integralmente adotado nos termos do artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

33. O Parlamento discorda igualmente da fragmentação da proposta da Comissão. No entender do Parlamento, essa fragmentação corresponde a um abuso de processo e esvazia de conteúdo a jurisprudência relativa à relação fundamental entre a base jurídica de um ato e o seu centro de gravidade. Consequentemente, a fragmentação da proposta permitiu que o Conselho escolhesse artificialmente uma base jurídica separada para determinados elementos do ato proposto, quando estes elementos teriam sido abrangidos pela base jurídica única do artigo 43.º, n.º 2, TFUE se o ato tivesse sido adotado como um todo, de acordo com o que foi inicialmente proposto.

34. No processo C-125/13, a Comissão invoca três fundamentos de recurso.

35. Em primeiro lugar, a título principal, a Comissão contesta, tal como o Parlamento, a base jurídica escolhida para a adoção do regulamento impugnado. No seu entender, o Conselho não tinha o direito de fragmentar a proposta da Comissão e de adotar parte dessa proposta com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE. A Comissão sustenta que a proposta deveria ter sido baseada, na sua integralidade, no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, dado que as disposições do regulamento impugnado não estão abrangidas pelo âmbito do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, uma vez que afetam as escolhas das políticas a adotar neste domínio.

36. Em segundo lugar, segundo a Comissão, ao fragmentar a proposta e adotar o regulamento impugnado, o Conselho seguiu um processo de decisão que viola as prerrogativas institucionais do Parlamento e do CESE, ou seja, ignorou o direito de participação do Parlamento e o direito do CESE de ser devidamente consultado.

37. Em terceiro lugar, a Comissão alega que a alteração da base jurídica do regulamento impugnado teve como resultado a violação do seu próprio direito exclusivo de iniciativa. Essa violação deveu-se, essencialmente, ao facto de a referida alteração ter modificado, na sua essência, a natureza da proposta da Comissão.

38. O Conselho — apoiado pelo Governos intervenientes — refuta os argumentos aduzidos pelos recorrentes. No seu entender, o regulamento impugnado constitui uma medida relativa à fixação e à repartição das possibilidades de pesca e, como tal, a base jurídica correta para a sua adoção é o artigo 43.º, n.º 3, TFUE. O Conselho alega que os motivos que o levaram a fragmentar a proposta da Comissão e a adotar uma série de disposições através de um ato separado têm a ver com a finalidade e o conteúdo da proposta. Assim sendo, o Conselho não vislumbra em que medida a decisão de fragmentar a proposta podia, de algum modo, constituir uma ingerência no direito exclusivo de iniciativa da Comissão.

B – *Contexto*

39. Em termos constitucionais, a importância dos presentes casos dificilmente poderá ser sobrestimada, uma vez que está em causa o âmbito de aplicação a atribuir aos artigos 43.º, n.º 2 TFUE, e 43.º, n.º 3, TFUE, respetivamente, para efeitos da adoção de medidas (legislativas e de outra natureza) no domínio da agricultura e das pescas. Neste sentido, a abordagem adotada pelo Tribunal de Justiça quanto ao âmbito de aplicação de cada uma das referidas disposições terá consequências muito significativas no que respeita ao papel desempenhado pelas diferentes instituições e aos processos de decisão aplicáveis neste domínio. Dessa perspetiva institucional, é indiscutível a importância daquilo que está em jogo nestes processos.

40. Mais concretamente, a questão que se coloca nos presentes processos prende-se com a determinação do papel desempenhado pelas instituições da União, após o Tratado de Lisboa, na adoção de medidas no domínio das pescas, em especial dos parâmetros exatos da competência do Conselho para deliberar, nesse domínio, sem a intervenção do Parlamento.

41. É certo que a base jurídica correta para a adoção de uma medida da União tem de ser determinada caso a caso. É igualmente certo que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a distinção entre o artigo 43.º, n.º 2, TFUE e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE no contexto das medidas intra-UE. No entanto, explicou como essas disposições devem ser interpretadas no contexto das relações externas da União. Num acórdão recente sobre as competências externas na União Europeia relativamente à concessão de possibilidades de pesca em águas da UE aos navios de pesca que arvoram pavilhão da República Bolivariana da Venezuela ao largo da costa do departamento francês da Guiana[7], o Tribunal de Justiça estabeleceu a distinção entre essas duas bases jurídicas.

7 — Acórdão Parlamento e Comissão/Conselho, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, n.º 50 (a seguir «acórdão Venezuela»).

42. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça considerou, no essencial, que a adoção de disposições com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE pressupõe uma apreciação da questão de saber se essas disposições são necessárias para prosseguir os objetivos das políticas comuns reguladas pelo Tratado FUE. Mais importante ainda, essa apreciação implica uma decisão política que deve ser reservada ao legislador da União.

43. Seguidamente, o Tribunal de Justiça explicou que a situação é diferente no contexto do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, com base no qual devem ser adotadas as medidas relativas à fixação e à repartição das possibilidades de pesca. Segundo o Tribunal de Justiça, é importante o facto de, neste caso, não ser exigida uma avaliação da necessidade, dado que as medidas adotadas com base nesta disposição têm caráter principalmente técnico e devem ser aplicadas para *executar disposições adotadas com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE*.

44. Os presentes processos diferem, inquestionavelmente, do processo que deu origem ao acórdão Venezuela, quanto aos seus antecedentes e, em certa medida, quanto ao contexto jurídico. Porém, não é possível ignorar que, naquelas circunstâncias (reconhecidamente diferentes), o Tribunal de Justiça (Grande Secção) explicou como devem ser interpretados os artigos 43.º, n.º 2, TFUE e 43.º, n.º 3, TFUE. É fundamental recordar que tanto os agentes jurídicos como os agentes económicos respeitam a autoridade inerente à jurisprudência do Tribunal de Justiça e adaptam o seu comportamento em conformidade. Isto é especialmente assim na presente situação, em que a jurisprudência desempenha um papel fundamental na definição dos contornos da lei. É por este motivo que considero existirem razões importantes relacionadas com a segurança jurídica que requerem o respeito da autoridade de um acórdão recentemente proferido pela Grande Secção e a adoção da interpretação do artigo 43.º, n.º 2, TFUE e 43.º, n.º 3, TFUE nele consagrada. Com efeito, não creio que existam motivos válidos para não aplicar também essa interpretação aos presentes casos.

45. Dito isto, é necessário examinar as implicações do acórdão Venezuela na tomada de decisões relativas a medidas intra-UE. Conforme procurarei demonstrar, decorre do acórdão Venezuela que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE deve ser interpretado no sentido de que fornece a base jurídica para a adoção de um tipo especial de medidas de execução e que, como tal, está hierarquicamente subordinado à base jurídica fornecida pelo artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

46. Antes de me debruçar concretamente sobre o regulamento impugnado, farei algumas observações de caráter mais geral sobre o âmbito de aplicação do artigo 43.º, n.º 2, TFUE e do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, respetivamente. Por último, abordarei sucintamente outras questões suscitadas pelos presentes casos.

C – *O âmbito de aplicação do artigo 43.º, n.º 3, TFUE*

1. A relação entre o artigo 43.º, n.º 3, TFUE e o artigo 43.º, n.º 2, TFUE

a) O desacordo entre as partes

47. O acórdão Venezuela foi proferido já depois de encerrada a fase escrita dos presentes processos. À luz das conclusões do Tribunal de Justiça nesse acórdão, não admira que os recorrentes tenham mantido a sua posição e que o Conselho tenha procurado desvalorizar as consequências para o desfecho do presente processo.

48. Assim sendo, ambos os recorrentes continuam a alegar que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE é uma exceção ao artigo 43.º, n.º 2, TFUE e que, como tal, deve ser interpretado restritivamente. Este último artigo constitui, no essencial, a base de qualquer medida legislativa necessária para alcançar os objetivos da PCP, enquanto o primeiro só pode servir de base às medidas de execução nele

discriminadas, em especial às medidas de fixação e repartição de possibilidades de pesca. No entanto, a Comissão adota uma abordagem ligeiramente mais flexível, admitindo a possibilidade de o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constituir igualmente a base jurídica correta para a adoção de certas medidas funcionalmente relacionadas, que ultrapassam a mera fixação e repartição de possibilidades de pesca. Em qualquer caso, segundo os recorrentes, as medidas adotadas nos termos do artigo 43.º, n.º 3, TFUE constituem um tipo especial de medidas de execução, que é adotado em conformidade com um procedimento *sui generis* estabelecido nesta disposição. O Parlamento salientou que qualquer decisão que envolva escolhas políticas tem de ser tomada nos termos do artigo 43.º, n.º 2, TFUE, no âmbito de um processo legislativo em que intervenham tanto o Parlamento como o Conselho.

49. Os recorrentes também discordam da interpretação literal do artigo 43.º, n.º 3, TFUE defendida pelo Conselho. O Conselho alega que a expressão «*measures on*» e as expressões correspondentes nas diferentes versões linguísticas («medidas relativas», na versão portuguesa), em especial na versão francesa, indicam claramente que essa disposição abrange também certas regras que ultrapassam a mera fixação de possibilidades de pesca. O Parlamento e a Comissão sustentam que não é possível chegar a tal conclusão com base unicamente na letra da referida disposição, sem considerar devidamente o contexto em que se insere.

50. O Conselho, apoiado pelos Governos intervenientes, continua a sustentar que a utilização da expressão «*shall adopt measures on*» no artigo 43.º, n.º 3, TFUE («adota as medidas relativas», na versão portuguesa) sugere que esta disposição também pode ser utilizada como base jurídica para medidas diferentes daquelas que fixam e repartem possibilidades de pesca. Assim, o artigo 43.º, n.º 3, TFUE abrange não apenas um direito quantificado a peixe, suscetível de ser expresso de várias formas, como um TAC, mas também medidas funcionalmente relacionadas. O Conselho entende que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE é uma base jurídica distinta, autónoma e não uma exceção ao artigo 43.º, n.º 2, TFUE. Constitui lei especial em relação à lei geral estabelecida no artigo 43.º, n.º 2, TFUE e, consequentemente, não deve ser interpretado restritivamente.

51. Por conseguinte, o Conselho rejeita a interpretação proposta pelos recorrentes, de que o processo legislativo ordinário goza de primazia sobre os atos adotados ao abrigo do artigo 43.º, n.º 3, TFUE. O Conselho alega que, pelo contrário, o artigo 43.º, n.º 2, TFUE e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constituem bases jurídicas autónomas e que não existe qualquer relação hierárquica entre eles. Nesse contexto, o Conselho contesta igualmente o argumento de que, se uma medida estiver relacionada com objetivos da PCP, tem de se basear no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, e de que nenhuma medida pode ser adotada com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE sem uma decisão prévia sobre escolhas políticas relativas à PCP com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE [8].

b) O artigo 43.º, n.º 3, TFUE como base jurídica *sui generis* para medidas de execução

52. Antes de mais, chamo a atenção para o facto de que, para fundamentarem os seus argumentos, tanto os recorrentes como o Conselho invocam a letra e o contexto histórico do artigo 43.º, n.º 2, TFUE e do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, bem como a interpretação sistemática e teleológica dessas disposições. No meu entender, esses argumentos podem ser utilizados para defender ambos os pontos de vista.

53. Ainda que, em termos globais, considere mais convincentes os argumentos do Conselho sobre o âmbito de aplicação do artigo 43.º, n.º 2, TFUE e do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, não creio que isso seja motivo suficiente para propor um desvio à distinção entre essas disposições estabelecida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Venezuela.

8 — Importa referir que a Comissão adota, efetivamente, uma posição mais flexível nesta matéria. Alega que, quando não exista uma medida legislativa adotada com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, o Conselho pode utilizar o artigo 43.º, n.º 3, TFUE para adotar medidas não legislativas que visem a prossecução dos objetivos da PCP. Em contrapartida, nos casos em que tenha sido adotado um ato com base no n.º 2 do artigo 43.º TFUE, o Conselho está vinculado a esse quadro quando adota medidas com base no n.º 3.

54. Com efeito, as afirmações do Tribunal de Justiça nesse acórdão dificilmente poderão ser qualificadas de meros *obiter dicta*. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça concluiu — após uma análise detalhada das disposições relevantes do Tratado, bem como da finalidade e do contexto da declaração em apreço naquele processo [9] — que uma decisão autónoma tomada com base nos interesses políticos da União pertence a um domínio da competência do legislador da União e que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE deve ser aplicado em relação a medidas essencialmente técnicas que dão execução a essas escolhas [10].

55. Não obstante, antes de analisar o regulamento impugnado por referência a esta afirmação, gostaria de fazer algumas observações à luz dos argumentos literais, contextuais e teleológicos aduzidos pelas partes.

i) O contexto

56. À primeira vista, não vislumbro qualquer razão válida para não interpretar o artigo 43.º, n.º 3, TFUE no sentido de que abrange também um conjunto relativamente vasto de medidas, de algum modo «relativas» à fixação e à repartição de possibilidades de pesca [11], nomeadamente medidas que também sejam necessárias, de alguma forma, para fixar e repartir, na prática, possibilidades de pesca (como, por exemplo, o método de fixação dos limites de captura ou de limitação do esforço de pesca, que é relevante para o presente caso). Poder-se-ia até defender que essas medidas figuram entre os meios necessários à concretização dos objetivos da PCP, dado que são medidas relativas à fixação e à repartição de possibilidades de pesca. Nenhuma leitura contextual, seja do artigo 43.º, n.º 3, TFUE como parte do artigo 43.º TFUE, seja por referência ao contexto histórico dessa disposição, parece indicar, em termos inequívocos, a interpretação a adotar.

57. Mais concretamente, a análise do contexto histórico afigura-se-me inconclusiva. Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, nenhuma disposição dos Tratados incidia especificamente sobre os processos aplicáveis à fixação e à repartição de possibilidades de pesca. Era o artigo 20.º, n.º 1, do regulamento de base que estabelecia o processo para decidir «das limitações das capturas e/ou do esforço de pesca e da repartição das possibilidades de pesca entre os Estados-Membros, bem como das condições associadas a esses limites». Estas medidas — ou seja, a fixação de possibilidades de pesca e certas medidas acessórias — deviam ser adotadas pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, sem intervenção do Parlamento.

58. Nesta fase, não vislumbro qualquer justificação para estabelecer automaticamente um paralelismo entre o artigo 20.º do regulamento de base e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE ou, com efeito, entre o artigo 37.º CE e o artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

59. Conforme observa o Conselho, os artigos 43.º, n.º 2, TFUE e 43.º, n.º 3, TFUE foram introduzidos pelo Tratado de Lisboa para substituir uma única disposição, o artigo 37.º CE, que tinha sido a base jurídica para a adoção de uma série de atos jurídicos relacionados com a agricultura e as pescas antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Esses factos, por si só, não parecem justificar a inferência de que os autores do TFUE pretendiam garantir que nos casos abrangidos pelo artigo 37.º CE antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa fosse agora fosse agora utilizado o artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

9 — N.ºs 47 a 79 do acórdão Venezuela.

10 — Em especial, n.ºs 79 a 81 do acórdão.

11 — V., no que respeita ao enunciado e à forma como esse enunciado pode ser interpretado, conclusões da advogada-geral E. Sharpston nos processos apensos Parlamento e Comissão/Conselho, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:334 (a seguir «conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Venezuela»), em especial n.º 160.

60. Reconheço, porém, que é difícil ignorar a semelhança entre o artigo 20.º do regulamento de base e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE. A existir alguma diferença, ela consiste no facto de o artigo 43.º, n.º 3, TFUE ter aparentemente um âmbito de aplicação mais reduzido do que o artigo 20.º do regulamento de base, uma vez que, ao contrário deste, não menciona as «condições associadas a» [12]. Dadas as alterações substanciais que foram introduzidas na arquitetura geral do Tratado e, em especial, no domínio da agricultura e das pescas, é igualmente provável, conforme alega o Conselho, que as alterações ao Tratado traduzam antes o desejo dos seus autores de reservarem para o Conselho — não obstante o alargamento do processo legislativo ordinário a este domínio — certas competências (autónomas) específicas, ao invés de competências de execução limitadas.

61. Isto leva-me à próxima questão. Nenhuma das partes nega que os autores do Tratado estabeleceram o processo legislativo ordinário previsto no artigo 43.º, n.º 2, TFUE para as categorias mais gerais de medidas, nomeadamente as medidas necessárias à prossecução dos objetivos da PCP, tendo reservado o processo não legislativo previsto no artigo 43.º, n.º 3, TFUE para certo tipo de medidas regulamentares (que, no entanto, à semelhança do que acontece com a fixação normal de TAC, podem ser simultaneamente necessárias para prosseguir os objetivos da PCP). No entanto, existe um desacordo considerável quanto à relação entre esses processos e as medidas correspondentes.

ii) Existe ou não uma hierarquia?

62. Conforme já referi, o Conselho e os Governos intervenientes defendem que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constitui uma base jurídica autónoma e não deve ser utilizado unicamente para a adoção de medidas meramente técnicas, tais como a fixação de TAC. No meu entender, o facto de o artigo 43.º, n.º 3, TFUE estar formulado de modo a abranger «medidas relativas à fixação e à repartição das possibilidades de pesca», ao invés de se limitar, por exemplo, a atribuir competências ao Conselho para «fixar e repartir as possibilidades de pesca», é totalmente irrelevante. Com base no enunciado desta disposição, é possível defender — de forma igualmente (pouco) convincente — quer a interpretação sustentada pelos recorrentes quer a interpretação do Conselho.

63. Por outro lado, nada nesse enunciado parece excluir, à partida, a possibilidade de o artigo 43.º, n.º 2, TFUE e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE estabelecerem duas competências distintas para as instituições da União. De acordo com esta leitura, as duas disposições poderiam ser mutuamente exclusivas e complementares. Com efeito, não creio que o simples facto de os autores do Tratado terem decidido alargar o âmbito do processo legislativo ordinário ao domínio da agricultura e das pescas signifique que todas as outras competências previstas pelos Tratados nesse domínio devam ser necessariamente objeto de uma interpretação restritiva ou subordinadas à competência legislativa.

64. Não obstante, o Tribunal de Justiça estabeleceu agora uma clara hierarquia entre essas disposições. No acórdão Venezuela, o Tribunal de Justiça afirmou que as medidas adotadas com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE têm caráter principalmente técnico e devem ser aplicadas para *executar* disposições adotadas com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE [13]. Além disso, após uma análise detalhada da declaração em causa naquele processo, o Tribunal de Justiça referiu que, exatamente por a referida declaração

12 — Outro ponto interessante digno de nota é o facto de a letra do artigo 43.º, n.º 3, TFUE ser também muito semelhante à do artigo III-231.º, n.º 3, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa: «O Conselho, sob proposta da Comissão, adota regulamentos europeus ou decisões europeias relativos à fixação dos preços, dos direitos niveladores, das ajudas e das limitações quantitativas, bem como à fixação e repartição das possibilidades de pesca.» Ao contrário do artigo 20.º do regulamento de base, o texto é omisso quanto às «condições associadas a esses limites [de captura e de pesca]». Com efeito, essa disposição faz claramente referência a disposições de nível inferior (por oposição às leis europeias), o que parece apontar para a existência de uma hierarquia entre os instrumentos legislativos e os instrumentos que se encontram, em termos de ordem de precedência, num nível inferior. V. também conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Venezuela, n.º 168. Porém, tal não significa automaticamente que esses instrumentos sejam interdependentes ou que um esteja necessariamente subordinado ao outro.

13 — N.º 50 do acórdão Venezuela.

constituir uma medida que implicava a adoção de uma decisão autónoma, que tinha de ser tomada à luz dos interesses políticos que a União prosseguia através das suas políticas comuns (em especial, a sua política comum das pescas), essa declaração pertencia a um domínio de competência em que o poder de decisão cabia, nos termos do artigo 43.º, n.º 2, TFUE, ao legislador da União [14].

65. Consequentemente, o Tribunal de Justiça parece ter aceitado que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE diz, sobretudo, respeito a medidas semelhantes às tomadas anteriormente ao abrigo do artigo 20.º do regulamento de base, que devem ser adotadas a intervalos regulares (por exemplo, a fixação de TAC) [15]. Acresce que, segundo a leitura que faço desse acórdão — em especial da declaração sobre a necessidade de reservar ao legislador da União a competência para tomar decisões autónomas de acordo com os interesses políticos da União —, o referido acórdão indica que, na verdade, o recurso ao artigo 43.º, n.º 3, TFUE está sujeito a uma condição prévia: a existência de uma medida relacionada, adotada com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE [16].

66. Por outras palavras, qualquer decisão *autónoma* que envolva considerações políticas está agora necessariamente abrangida pelo artigo 43.º, n.º 2, TFUE. À luz das constatações do Tribunal de Justiça no acórdão Venezuela, considero que todas as medidas que definam o quadro para a fixação e a repartição das possibilidades de pesca estarão agora abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 43.º, n.º 2, TFUE. Tal deve-se ao facto de esse quadro não poder ser entendido como uma medida que se destina simplesmente a dar execução a uma disposição adotada a um nível superior tendo em conta os interesses políticos específicos da União Europeia. Por conseguinte, só podem ser adotadas com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE medidas estreitamente relacionadas com a definição de quem pode pescar, o quê e onde, e com condições funcionalmente respeitantes a essas questões (desde que constituam medidas de execução), ficando assim excluídas medidas relacionadas com outros aspetos das possibilidades de pesca.

67. Nesta perspetiva, creio ser perfeitamente oportuno estabelecer um paralelismo entre o artigo 43.º, n.º 3, TFUE e os atos de execução baseados no artigo 291.º TFUE. As medidas relativas à fixação e à repartição das possibilidades de pesca (que têm de respeitar as disposições legislativas da PCP) podem ser equiparadas, pela sua própria natureza, a medidas de execução, apesar de não estarem abrangidas pelo conceito de «atos de execução» para efeitos do artigo 291.º TFUE. Esta abordagem e a distinção entre o tipo de medidas suscetíveis de adoção com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE e no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, respetivamente, foram confirmadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Venezuela.

68. Sem esquecer estas considerações, importa agora determinar se as disposições estabelecidas no regulamento impugnado que foram desagregadas da proposta original da Comissão são medidas técnicas — cuja adoção não exige uma avaliação da sua necessidade — destinadas a dar execução a disposições adotadas com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

2. O regulamento impugnado

69. O Parlamento e a Comissão alegam, a título principal, que o Conselho utilizou a base jurídica errada para adotar o regulamento impugnado, uma vez que as disposições estabelecidas nesse regulamento foram desagregadas da proposta de alteração do Regulamento n.º 1342/2008 originalmente apresentada pela Comissão para serem posteriormente adotadas com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, e não no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, que era a base jurídica da proposta original da Comissão. Antes de abordar esta alegação, explicarei sucintamente para que servem os planos plurianuais, como o plano estabelecido pelo Regulamento n.º 1342/2008 e alterado pelo regulamento impugnado.

14 — N.ºs 79 a 81 do acórdão.

15 — Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Venezuela, n.º 164.

16 — Neste sentido, v. igualmente conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Venezuela, n.º 169.

a) O que são planos plurianuais e para que servem?

70. Para começar, importa referir que o objetivo global da PCP é, incontestavelmente, a exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos. Nos termos do artigo 2.º do regulamento de base, esse objetivo deve ser prosseguido, em especial, através de uma abordagem plurianual da gestão haliêutica, estabelecida em vários planos plurianuais. Nesse contexto de sustentabilidade, os planos plurianuais estabelecem as medidas concretas necessárias para a recuperação dos níveis das unidades populacionais ou, se a unidade populacional já se encontrar a um nível sustentável, para a manutenção desse nível.

71. Esses planos, incluindo o plano estabelecido para o bacalhau ao abrigo do Regulamento n.º 1342/2008, preveem uma série de medidas de conservação específicas para apoiar a gestão sustentável das pescas em questão. Entre essas medidas figuram zonas de reserva e disposições técnicas rigorosas sobre malhagem e artes, bem como diversas formas de monitorização, inspeção e controlo. Os planos visam, em especial, a fixação de metas para a exploração sustentável das unidades populacionais em causa, o que é feito, designadamente, através de regras detalhadas sobre a fixação anual de TAC, por um lado, e o esforço de pesca máximo autorizado, por outro.

72. De acordo com os artigos 5.° e 6.° do regulamento de base, tanto os planos de recuperação como os planos de gestão devem incluir metas em função das quais deve ser avaliado o estado da unidade populacional. Enquanto as regras de exploração[17] — que, de acordo com o artigo 5.º, n.º 4, do regulamento de base, consistem num grupo pré-determinado de parâmetros biológicos que regem os limites de captura — são facultativas, a limitação do esforço de pesca é, por uma questão de princípio, obrigatória para os planos de recuperação.

b) O método de fixação dos TAC e de repartição do esforço de pesca em situações de escassez de dados

73. Como se pode constatar, os planos plurianuais são mecanismos de conservação das unidades populacionais de peixes, que contribuem decisivamente para a sua exploração sustentável. Neste contexto, os planos plurianuais são cruciais para o cumprimento dos objetivos da PCP: colocam em prática princípios gerais de conservação e de sustentabilidade e conciliam-nos com os objetivos socioeconómicos. Parece existir consenso entre as partes quanto a este aspeto.

74. Além do papel crucial que os planos plurianuais desempenham para efeitos do cumprimento dos objetivos da PCP, todas as partes parecem concordar que, se o artigo 43.º, n.º 3, TFUE não for a base jurídica correta para o regulamento impugnado, então é o artigo 43.º, n.º 2 (e, nesse caso, nenhuma das disposições constantes da proposta original da Comissão deveria ter sido fragmentada). Nenhuma das partes alega que deveria ter sido invocada uma dupla base jurídica para o regulamento impugnado.

75. A este respeito, é jurisprudência constante que a escolha da base jurídica para um ato da União se deve basear em fatores objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, que incluem, além da finalidade e do conteúdo do ato, o contexto legislativo[18].

17 — Parece não existir consenso quanto ao significado do termo «regras de exploração». Tal deve-se, inquestionavelmente, ao facto de a definição constante do considerando 7 do regulamento de base ser diferente da que consta do seu artigo 5.º, n.º 4. Uma vez que a definição apresentada no artigo 5.º, n.º 4, do regulamento é mais precisa, daqui em diante referir-me-ei às regras de exploração apenas em relação aos TAC e não ao esforço de pesca.

18 — V. acórdãos Comissão/Parlamento e Conselho, C-43/12, EU:C:2014:298, n.º 29, e Comissão/Conselho, C-137/12, EU:C:2013:675, n.º 52 e jurisprudência aí referida. Relativamente ao contexto legislativo, v., em especial, acórdão Comissão/Parlamento e Conselho, C-411/06, EU:C:2009:518, n.ºs 64 e 65.

76. Começando pelo contexto, o plano relativo ao bacalhau, estabelecido no Regulamento n.º 1342/2008, baseava-se integralmente no artigo 37.º CE. Porém, uma vez que o panorama constitucional no domínio das pescas sofreu, entretanto, alterações significativas [19], creio que seria precipitado concluir, unicamente com aquele fundamento, que as alterações posteriormente introduzidas a esse plano têm necessariamente de se basear no artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

77. Seja como for, o problema não reside na identificação da finalidade predominante ou do conteúdo do regulamento impugnado. Conforme resulta do seu preâmbulo, esse regulamento tem por objetivo ajustar regras específicas que estabelecem uma metodologia pormenorizada para a fixação anual dos TAC e das limitações do esforço de pesca de modo a satisfazer a necessidade de uma maior flexibilidade na fixação e repartição das possibilidades de pesca com base em dados científicos [20].

78. Os artigos 9.° e 12.° do plano relativo ao bacalhau, conforme substituído e alterado, respetivamente, pelo regulamento impugnado, estabelecem regras pormenorizadas para a fixação das possibilidades de pesca, expressas em termos de TAC e de limitações do esforço de pesca, em determinadas circunstâncias. Nesse sentido, adaptam as exceções às regras normalmente aplicáveis para efeitos de fixação das possibilidades de pesca, sem alterarem, é certo, o objetivo global do plano relativo ao bacalhau, expresso em termos de rendimento máximo sustentável e de mortalidade por pesca no artigo 5.º do Regulamento n.º 1342/2008 [21]. Não obstante, perante as conclusões do Tribunal de Justiça no acórdão Venezuela — e, em especial, a sua interpretação restritiva do artigo 43.º, n.º 3, TFUE — a questão que agora se coloca é saber se as disposições estabelecidas no regulamento impugnado são mais do que meras medidas técnicas destinadas a executar o plano relativo ao bacalhau no seu conjunto.

79. Creio que a resposta deve ser afirmativa. Com efeito, conforme já foi referido (e, no essencial, é reconhecido pelo Conselho), o regulamento impugnado define alguns dos meios para alcançar os objetivos do plano relativo ao bacalhau em matéria de fixação e de repartição de possibilidades de pesca.

80. A este respeito, em primeiro lugar, o plano relativo ao bacalhau estabelecido no Regulamento n.º 1342/2008 (alterado pelo regulamento impugnado) visa assegurar, nos termos do seu artigo 5.º, a exploração sustentável das unidades populacionais de bacalhau relevantes com base no rendimento máximo sustentável. Esse objetivo deve ser atingido mantendo uma determinada taxa de mortalidade por pesca de bacalhau nos grupos etários adequados. Para alcançar este objetivo, os artigos 7.° a 10.° desse regulamento estabelecem regras de exploração relativas ao método de cálculo dos TAC e do esforço de pesca em várias circunstâncias. No essencial, essas disposições articulam os meios através dos quais deve ser prosseguido o objetivo do plano definido no artigo 5.º

81. Mais concretamente, no que respeita ao regulamento impugnado, o conteúdo material do artigo 9.º (método de fixação dos TAC em situações de escassez de dados) e do artigo 12.º (método de fixação do esforço de pesca), conforme alterado, parece constituir um quadro, ou até mesmo — para adotar o termo utilizado pela advogada-geral E. Sharpston — um *pré-requisito* [22] para a fixação das possibilidades de pesca ao longo dos anos. No meu entender, essas disposições não são meras medidas destinadas a executar o plano relativo ao bacalhau, mas sim elementos constitutivos essenciais desse plano. É por este motivo que devem ser integradas no ato legislativo de base.

19 — V. n.º 59, *supra*.

20 — Considerandos 3 a 5 do regulamento impugnado.

21 — Com efeito, nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do regulamento de base, os objetivos do plano são enunciados por referência a esses «pontos de referência de conservação» específicos.

22 — Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Venezuela, n.º 169.

82. Relativamente a esta questão, o Conselho chama a atenção para o caráter facultativo dessas medidas. Porém, no meu entender, o facto de essas regras poderem ou não ser facultativas é irrelevante. Com efeito, tanto a opção de incluir tais regras num plano plurianual como a determinação do conteúdo dessas regras exigem uma avaliação da necessidade à luz do objetivo da PCP. Segundo o Tribunal de Justiça, essa avaliação deve ter lugar no âmbito de um processo legislativo. Talvez ainda mais importante seja o facto de essas disposições não se limitarem a «fixar» ou a «repartir» as possibilidades de pesca. Conforme resulta do regulamento impugnado, as disposições em causa definem um método pormenorizado que deve ser aplicado quando são fixadas e repartidas possibilidades de pesca ao abrigo do artigo 43.º, n.º 3, TFUE. Por outras palavras, as referidas disposições estabelecem o quadro para a fixação e a repartição das possibilidades de pesca em certas circunstâncias específicas.

83. Mais concretamente, o artigo 9.º do plano relativo ao bacalhau, na redação que lhe foi dada pelo regulamento impugnado, estabelece regras pormenorizadas para a fixação dos TAC em situações de escassez de dados, quando não seja possível aplicar as regras previstas nos artigos 7.° e 8.° por falta de informações suficientemente exatas e representativas. Essa alteração introduziu regras mais flexíveis, que permitem que seja dada uma resposta adequada aos pareceres científicos, ao invés de impor uma redução automática de 25%, tal como originalmente previsto pelo Regulamento n.º 1342/2008.

84. Por seu turno, o artigo 12.º, n.º 4, do plano relativo ao bacalhau foi objeto de uma alteração semelhante em matéria de fixação do esforço de pesca em situações de escassez de dados. Foi igualmente aditado um novo n.º 6 ao artigo 12.º, nos termos do qual, sempre que o limite máximo do esforço de pesca tenha sido reduzido durante quatro anos consecutivos, o Conselho pode decidir não aplicar novas reduções do esforço de pesca.

85. Assim sendo, de acordo com a abordagem defendida pelo Conselho, este tem competência não só para fixar e repartir (anualmente) as possibilidades de pesca, mas também — durante o mesmo processo de decisão — para determinar os mecanismos para o fazer.

86. Embora, conforme refere a Comissão, essa abordagem possa certamente implicar um risco de que as considerações a longo prazo relacionadas com sustentabilidade sejam preteridas a favor de considerações (políticas ou económicas) a curto prazo, nenhum dos recorrentes demonstrou a existência desse risco nos presentes casos [23]. Pelo contrário, nenhuma das partes parece opor-se ao conteúdo material das disposições previstas no regulamento impugnado. Além disso, devo acrescentar que, mesmo nos termos do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, o Conselho não atua isoladamente: a Comissão tem o direito de iniciativa e deve apresentar a proposta das medidas a adotar ao abrigo dessa disposição. Neste sentido, a alegação de que o Conselho poderia agir com total liberdade e de que, sem a intervenção do Parlamento no processo de decisão, os objetivos da PCP seriam ignorados, pressupõe que, nessas circunstâncias, a Comissão também agiria com total liberdade juntamente com o Conselho.

87. Por conseguinte (e o que é ainda mais importante), a interpretação do artigo 43.º, n.º 3, TFUE no sentido de que abrange medidas que definem o quadro de fixação e de repartição das possibilidades de pesca é absolutamente incompatível com a ideia de que todas as decisões que envolvam escolhas políticas devem ser tomadas no âmbito de um processo legislativo. Se o Conselho pudesse adotar, com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, regras de exploração e limites ao esforço de pesca como os que estão em causa no presente processo, não só teria competência para executar as escolhas feitas pelo

23 — Não obstante, são essas considerações de curto prazo que estão, aparentemente, subjacentes à necessidade de adotar com urgência as disposições estabelecidas no regulamento impugnado. Conforme explica o Conselho no considerando 5 desse regulamento, por exemplo, aplicação continuada das reduções automáticas anuais do esforço previstas no Regulamento n.º 1342/2008 terá um impacto económico e social significativo em certos segmentos da frota.

legislador através da efetiva fixação e repartição das possibilidades de pesca, como também lhe seria reconhecida, na prática, competência para atuar isoladamente na definição do quadro em que são efetivamente determinadas as possibilidades de pesca em certas condições específicas. O Tribunal de Justiça deixou bem claro que essa situação seria ilícita [24].

88. Antes de terminar, é necessário abordar as preocupações manifestadas pelo Conselho e pelos Governos intervenientes, os quais receiam que a interpretação proposta pelo Parlamento e pela Comissão e, no fundo, confirmada pelo Tribunal de Justiça, esvazie de sentido o artigo 43.º, n.º 3, TFUE e limite consideravelmente o poder discricionário do Conselho para adotar medidas ao abrigo dessa disposição.

89. Embora talvez não esvazie totalmente de sentido o artigo 43.º, n.º 3, TFUE, a abordagem proposta pelo Parlamento e pela Comissão implica, sem dúvida, uma interpretação restritiva desta disposição e das competências conferidas ao abrigo da mesma. Porém, na verdade, essa é a consequência da interpretação adotada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Venezuela. De acordo com a lei atualmente em vigor, o grau (maior ou menor) de discricionariedade de que goza o Conselho na adoção de medidas ao abrigo do artigo 43.º, n.º 3, TFUE depende da margem de manobra que o legislador da União decidiu deixar-lhe [25].

90. Convém reiterar que os artigo 9.º e 12.º, n.ºs 4 e 6, do plano relativo ao bacalhau, conforme substituído e alterado, respetivamente, pelo regulamento impugnado não se limitam a executar escolhas feitas pelo legislador da União, definindo antes o quadro de fixação e de repartição de possibilidades de pesca em certas circunstâncias específicas. É por esse motivo que considero que o regulamento impugnado foi adotado com base na disposição jurídica incorreta e que, ao desagregar essas disposições do resto da proposta da Comissão, o Conselho atuou de forma ilícita. Consequentemente, o fundamento único invocado pelo Parlamento e o primeiro fundamento invocado pela Comissão devem ser considerados procedentes.

91. Essa conclusão é suficiente, por si só, para dar provimento aos recursos interpostos pelo Parlamento e pela Comissão e para anular o regulamento impugnado. Contudo, por uma questão de exaustividade, abordarei sucintamente os outros dois fundamentos invocados pela Comissão e o pedido, apresentado pela Comissão e pelo Conselho, de manutenção dos efeitos do regulamento impugnado.

D – *Questões pendentes: erro processual, o direito exclusivo de iniciativa da Comissão e os efeitos do regulamento impugnado*

92. O segundo fundamento invocado pela Comissão prende-se com um alegado erro processual: ao ter escolhido a base jurídica errada, o Conselho também violou a prerrogativa institucional do Parlamento de participar no processo legislativo ordinário e a prerrogativa institucional do CESE de ser devidamente consultado. Conforme observa a própria Comissão, a procedência desse fundamento depende da procedência do primeiro. Concluí anteriormente que o primeiro fundamento, relativo à escolha da base jurídica, deve ser julgado procedente. Consequentemente, o segundo fundamento invocado pela Comissão também deve ser julgado procedente.

24 — V., em especial, n.º 50 do acórdão Venezuela.

25 — Se o regulamento impugnado tivesse sido adotado com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, o artigo 12.º, n.º 6, na redação atualmente em vigor, seria um exemplo claro de uma disposição legislativa que atribui essa margem de manobra ao Conselho.

93. O mesmo acontece com o terceiro fundamento [26]. Tal não se deve exclusivamente ao facto de os artigos 9.° e 12.° plano relativo ao bacalhau, conforme substituído e alterado, respetivamente, pelo Regulamento n.º 1342/2008, constituírem disposições legislativas que foram ilicitamente transformadas em disposições regulamentares: essa transformação altera fundamentalmente a natureza jurídica dessas disposições (ainda que a sua finalidade e o seu conteúdo permaneçam iguais). Além disso, a abordagem global à gestão das unidades populacionais de bacalhau também sofre alterações significativas.

94. No entanto, caso o Tribunal de Justiça não subscreva o meu entendimento de que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE era a base jurídica incorreta para a adoção do regulamento impugnado, proponho que o terceiro fundamento invocado pela Comissão seja julgado improcedente. Com efeito, tanto a Comissão como o Conselho consideram que uma modificação da base jurídica não implica automaticamente uma alteração fundamental do objeto e dos objetivos da proposta. Se o Tribunal de Justiça entender que o Conselho podia licitamente fragmentar a proposta e adotar o regulamento impugnado com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE (por considerar que as disposições em causa eram medidas técnicas de execução do plano global relativo ao bacalhau), seria então necessário corrigir a base jurídica em conformidade [27].

95. Por último, invocando o artigo 264.º, n.º 2, TFUE, a Comissão e o Conselho pedem ao Tribunal de Justiça que, em caso de anulação, mantenha os efeitos do regulamento impugnado [28]. O Parlamento não se opôs a este pedido.

96. Concluí anteriormente que o regulamento impugnado deveria ser anulado. Consequentemente, a base na qual foram fixadas as possibilidades de pesca desde 2013 deixaria, em parte, de existir. No meu entender, estamos perante uma situação em que existem motivos importantes relacionados com a segurança jurídica e com a necessidade de evitar consequências negativas graves para o setor, que justificam a decisão de manter os efeitos do ato anulado [29].

97. No presente caso, em que as atividades de pesca foram efetivamente condicionadas pela aplicação das regras estabelecidas no regulamento impugnado no que respeita à fixação dos TAC e dos limites ao esforço de pesca, a interrupção da aplicação desse regulamento, além de ser problemática em termos de segurança jurídica (uma vez que os regulamentos específicos [30] que fixam efetivamente as possibilidades de pesca para determinado ano pode ser incompatíveis com o plano original relativo ao bacalhau), poderá também ter consequências negativas mais vastas para a indústria. Além disso, todas as partes envolvidas no presente processo parecem aprovar o conteúdo material do regulamento impugnado, discordando apenas, no essencial, em relação à escolha da base jurídica.

98. Nestas circunstâncias, entendo que os efeitos do regulamento impugnado devem ser mantidos. A sugestão da Comissão de manter os efeitos do regulamento impugnado durante um ano civil completo a contar da data da prolação do acórdão é, sem dúvida, tentadora. Ficaria assim garantida a segurança jurídica, sobretudo do ponto de vista dos pescadores, dado que as possibilidades de pesca

26 — Em princípio, o Conselho pode fragmentar as propostas da Comissão quando o conteúdo da proposta o justifique, uma vez que o direito de iniciativa da Comissão não é absoluto. Porém, o Conselho só pode fazê-lo (consensualmente, em conformidade com o artigo 293.º, n.º 1, TFUE) se tal for compatível com o objeto e a finalidade da proposta original da Comissão, tal como exigido pelo Tribunal de Justiça. V. acórdão Eurotunnel e o., C-408/95, EU:C:1997:532, n.º 39.

27 — V., neste sentido, conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Venezuela, n.os 196 e 197.

28 — A Comissão considera que os efeitos do regulamento impugnado devem ser mantidos, no máximo, pelo período de um ano civil, a contar do dia 1 de janeiro subsequente à prolação do acórdão no presente caso.

29 — V., por exemplo, acórdãos Parlamento/Conselho, C-166/07, EU:C:2009:499, n.os 74 e 75; Parlamento/Conselho, C-355/10, EU:C:2012:516, n.os 89 e 90; Comissão/Parlamento e Conselho, C-43/12, EU:C:2014:298, n.os 54 a 56; e Parlamento/Conselho, C-490/10, EU:C:2012:525, n.os 91 e 92.

30 — No ano em causa, eram aplicáveis o Regulamento (UE) n.º 39/2013 do Conselho, de 21 de janeiro de 2013, que fixa, para 2013, as possibilidades de pesca de determinadas unidades populacionais de peixes e grupos de unidades populacionais de peixes, que não são objeto de negociações ou acordos internacionais, disponíveis para os navios da UE (JO L 23, p. 1) e o Regulamento (UE) n.º 40/2013 do Conselho, de 21 de janeiro de 2013, que fixa, para 2013, as possibilidades de pesca disponíveis nas águas da UE e as disponíveis, para os navios da UE, em certas águas não UE no respeitante a determinadas unidades populacionais de peixes e grupos de unidades populacionais de peixes que são objeto de negociações ou acordos internacionais (JO 2013, L 23, p. 54.)

são geralmente fixadas anualmente para determinado ano civil. Não obstante, e por mais prático que isso seja, é fundamental que os efeitos dos atos ilícitos não sejam mantidos por tempo superior ao que for estritamente necessário. A fim de encorajar as instituições da União a adotarem um novo regulamento de acordo com a base jurídica correta o mais brevemente possível, considero que os efeitos do regulamento impugnado devem ser mantidos por um período não superior a seis meses a contar da data da prolação do acórdão nos presentes processos.

IV – **Despesas**

99. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos presentes processos, tanto o Parlamento como a Comissão pediram a condenação e o Conselho foi vencido.

100. Por outro lado, o artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo estabelece que os Estados-Membros intervenientes devem suportar as suas próprias despesas. O Reino de Espanha, a República Francesa e a República da Polónia devem, por conseguinte, suportar as suas próprias despesas.

V – **Conclusão**

101. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

— anule o Regulamento (UE) n.º 1243/2012 do Conselho de 19 de dezembro de 2012, que altera o Regulamento (CE) n.º 1342/2008, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau e para as pescas que exploram essas unidades populacionais;

— mantenha, nos termos do artigo 264.º, n.º 2, TFUE, os efeitos do regulamento anulado até à entrada em vigor de um novo regulamento adotado de acordo com a base jurídica correta, por um período não superior a seis meses a contar da data da prolação do acórdão nos presentes processos.

— condene o Conselho da União Europeia no pagamento das despesas; e

— condene o Reino de Espanha, a República Francesa e a República da Polónia a suportarem as suas próprias despesas.