ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
7 de Maio de 1992 *

Nos processos apensos C-258/902 e C-259/90,

Pesquerias De Bermeo SA e Naviera Laida SA, sociedades de direito espanhol, estabelecidas em Las Arenas-Guecho (Espanha), representadas por Antonio Ferrer Lopez e Luis María Angulo Errazquin, advogados no foro de Vizcaya, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Arendt e Harles, 4, avenue Marie-Thérèse,

recorrentes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por José Luis Iglesias Buhigues, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Roberto Hayder, representante do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação das decisões EXP/ES/1/90 e EXP/ES/2/90 da Comissão, de 6 de Junho de 1990, que declararam que os projectos de campanhas de pesca experimental nas águas da zona do Sudoeste do Atlântico não preenchiam as condições necessárias para a concessão de um apoio financeiro comunitário ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 4028/86 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, relativo a acções comunitárias para o melhoramento e a adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquicultura (JO L 376, p. 7),

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: F. A. Schockweiler, presidente de secção, G. F. Mancini e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: C. Gulmann
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 12 de Novembro de 1991, no decurso da qual as recorrentes foram representadas por A. Ferrer Lopez e L. M. Angulo Errazquin, advogados no foro de Vizcaya, e a Comissão por J. L. Iglesias Buhigues, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Janeiro de 1992,

profere o presente

Acórdão

1 Por petições que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de Agosto de 1990, as sociedades anónimas Naviera Laida (a seguir «Naviera») e Pesquerias De Bermeo (a seguir «Pesquerias»), estabelecidas em Las Arenas-Guecho (Espanha), formularam vários pedidos. O primeiro, baseado no artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, visa a anulação das decisões EXP/ES/1/90 e EXP/ES/2/90 da Comissão, de 6 de Junho de 1990, que declararam que os projectos de campanhas de pesca experimental nas águas da zona do Sudoeste do Atlântico não preenchiam as condições necessárias para a outorga de um apoio financeiro comunitário ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 4028/86 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, relativo a acções comunitárias para o melhoramento e a adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquicultura (JO L 376, p. 7). O segundo pedido é no sentido de que o Tribunal declare que, por força do artigo 15.° do mesmo regulamento, as recorrentes tinham direito aos apoios financeiros comunitários para os projectos das campanhas de pesca em questão. O terceiro, baseado nos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, visa a reparação dos prejuízos que sofreram por motivo da adopção das decisões litigiosas.

2 Em 14 de Fevereiro de 1990, a Naviera e a Pesquerias entregaram na Comissão das Comunidades Europeias, por intermédio das autoridades espanholas, dois pedidos de prémio de incentivo para projectos de campanhas de pesca experimental a realizar com os navios «Geminis» e «Ceres» nas águas da zona do Sudoeste do Atlântico.

3 Os dois navios iniciaram estas campanhas em, respectivamente, 15 de Fevereiro de 1990, em Montevideo (Uruguai) e 22 de Fevereiro de 1990, em Punta Arenas (Chile).

4 A Comissão acusou a recepção dos pedidos acima referidos em 7 de Março de 1990.

5 Em 24 de Abril seguinte, perante o Comité Permanente das Estruturas da Pesca (a seguir «Comité») previsto no artigo 16.° do Regulamento n.° 4028/86, a Comissão fez saber que, no que respeita ao ano de 1990, já não considerava oportuna a continuação de tais campanhas nas zonas do Sudoeste do Atlântico em que se haviam desenrolado as campanhas anteriores. A Comissão baseou esta declaração na concessão, entre 1987 e 1989, de 42 prémios de incentivo, dos quais 25 respeitaram a campanhas efectuadas na mesma zona do Sudoeste do Atlântico e para as espécies visadas pela Naviera e pela Pesquerias nos seus pedidos. Por cartas de 25 de Abril de 1990, a Comissão informou os interessados de que as campanhas de pesca experimental no Sudoeste do Atlântico já não beneficiariam de prémios de incentivo.

6 No decurso do mês de Maio, a Naviera e a Pesquerias invocaram, em duas cartas, que os seus pedidos tinham sido apresentados em 14 de Fevereiro de 1990 e que a Comissão acusara a sua recepção em 7 de Março de 1990. As cartas da Comissão de 25 de Abril de 1990 haviam mostrado que as decisões, que deviam ter sido adoptadas por força do Regulamento n.° 4028/86, não tinham ainda sido adoptadas, e isto em violação do prazo de dois meses previsto no artigo 16.°, n.° 3, do referido regulamento.

7 Em 6 de Junho de 1990, a Comissão adoptou as duas decisões litigiosas, dirigidas ao Reino de Espanha bem como à Pesquerias e à Naviera. Nos artigos 1.os dessas decisões, constata que os projectos de campanhas de pesca experimental nas águas do Sudoeste do Atlântico não preenchem as condições necessárias para obter um apoio financeiro comunitário ao abrigo do Regulamento n.° 4028/86. Os segundo e terceiro considerandos das decisões impugnadas estão assim redigidos:

«Considerando que os pescadores comunitários conhecem o potencial marítimo dessa zona; que, aliás, se conhecem os resultados de exploração da referida zona e que se não justifica uma campanha de pesca experimental destinada a avaliar a rentabilidade de uma exploração regular e duradoura dos recursos haliêuticos da zona;

considerando, por consequência, que esta campanha de pesca experimental não preenche as condições previstas para o apoio financeiro comunitário, em especial as condições referidas no artigo 14.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 4028/86...»

8 Há que recordar que, em 7 de Novembro de 1989, a Comissão concedera prémios de incentivo para campanhas de pesca experimental que tinham sido realizadas pelos mesmos navios «Geminis» e «Ceres» nas mesmas zonas do Sudoeste do Atlântico e para as mesmas espécies que foram objecto das decisões impugnadas.

9 Por força do artigo 1.° do Regulamento n.° 4028/86, a Comissão pode prestar um apoio financeiro comunitário a determinadas acções realizadas, nomeadamente, no domínio da reorientação da actividade da pesca, através da efectuação de campanhas de pesca experimental. Este apoio é prestado a fim de facilitar a evolução estrutural do sector da pesca, no âmbito das orientações da política comum da pesca.

10 Nos termos do artigo 13.° do regulamento acima referido,

«entende-se por campanha de pesca experimental qualquer operação de pesca com fins comerciais efectuada numa zona determinada com o objectivo de avaliar a rentabilidade de uma exploração regular e duradoura dos recursos haliêuticos dessa zona».

11 De acordo com os n.os 2 e 3 do artigo 14.° do Regulamento n.° 4028/86,

«2. Para poder beneficiar de um apoio financeiro comunitário, os projetos referidos no n.° 1 devem, além disso:

a) ...

b) ...

c) dizer respeito a zonas de pesca cujo potencial haliêutico estimado de modo razoável permita prever, a longo prazo, uma exploração estável e rentável;

d) ...

3. Um projecto pode incluir várias campanhas sucessivas a efectuar na mesma zona de pesca tendo em vista estabelecer as bases da sua exploração estável e duradoura».

12 Por força do artigo 16.° do regulamento já referido, os projectos de campanhas de pesca experimental são apresentados à Comissão por intermédio das autoridade nacionais competentes e após ter recolhido o seu parecer favorável. Nos termos do n.° 3 deste artigo,

«No prazo de dois meses a contar da apresentação de um projecto, a Comissão decidirá da concessão do prémio... Esta decisão será notificada aos beneficiários, bem como ao Estado-membro ou aos Estados-membros em causa. Os outros Estados-membros serão informados desse facto, no âmbito do Comité Permanente das Estruturas da Pesca...»

13 Segundo as disposições do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1871/87 da Comissão, de 16 de Junho de 1987, que estabelece normas de execução do Regulamento (CEE) n.° 4028/86 do Conselho no que diz respeito às acções de incentivo à pesca experimental (JO L 180, p. 1), para poder beneficiar de um prémio de incentivo, as campanhas só podem principiar após a data de registo do pedido de apoio à Comissão.

14 Para mais ampla exposição dos factos do litígio, da tramitação processual e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Sobre os pedidos de anulação

15 Em apoio dos seus pedidos de anulação, a Naviera e a Pesquerias invocam fundamentos que assentam, essencialmente, em primeiro lugar, na violação, pela Comissão, do prazo de dois meses previsto no artigo 16.°, n.° 3, do Regulamento n.° 4028/86, seguidamente no incumprimento das condições exigidas por esse regulamento para que uma campanha de pesca experimental possa beneficiar do apoio financeiro comunitário, bem como no incumprimento da obrigação de fundamentação e, finalmente, na violação do princípio da confiança legítima.

Quanto ao fundamento baseado na violação do prazo de dois meses

16 A Naviera e a Pesquerias consideram que, por força do artigo 16.°, n.° 3, já referido, a Comissão está obrigada a decidir sobre a concessão do prémio de incentivo a um projecto de campanha de pesca experimental nos dois meses que se seguem à apresentação do projecto. As decisões da Comissão adoptadas após o termo do

referido prazo estão viciadas de ilegalidade, susceptível de acarretar a sua anulação. Além disso, se utilizar tais decisões tardias, a Comissão só pode conceder os apoios financeiros comunitários solicitados.

17 A Comissão é de opinião de que o prazo de dois meses, previsto no artigo 16.°, n.° 3, não é imperativo mas apenas indicativo. A partir do seu termo, os requerentes de prémios têm o direito de usar os meios que o Tratado põe à sua disposição para dar remédio à omissão da instituição. De qualquer modo, o desrespeito do prazo não tem efeito sobre o conteúdo da decisão relativa a um pedido de prémio de incentivo para uma campanha de pesca experimental.

18 A este respeito, deve começar por se ter em conta que nenhuma disposição específica do Regulamento n.° 4028/86 estabelece consequências para o caso de desrespeito, pela Comissão, do prazo previsto no artigo 16.°, n.° 3, do referido regulamento.

19 Deve seguidamente realçar-se que resulta da finalidade que o regulamento atribui às decisões da Comissão relativas à concessão de prémios de incentivo que tal prazo não é imperativo.

20 Com efeito, nenhuma disposição do Regulamento n.° 4028/86 permite considerar que a melhoria das possibilidades de pesca em águas não sujeitas à regulamentação comunitária, sublinhada nos quarto e décimo primeiro considerandos desse regulamento, está subordinada ao cumprimento do prazo previsto no artigo 16.°, n.° 3, do Regulamento n.° 4028/86.

21 Além disso, a natureza não imperativa do prazo em causa é confirmada pelas disposições do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1871/87. Por virtude delas, é lícito ao requerente de um prémio de incentivo dar início à campanha de pesca experimental desde o dia seguinte ao do registo do seu pedido, muito antes portanto de a Comissão ter adoptado a sua decisão e, em qualquer caso, antes do termo do prazo de dois meses em causa. O requerente que opte por esta possibili-

dade fá-lo por sua própria conta e risco, uma vez que a Comissão pode adoptar uma decisão que recuse o apoio solicitado.

22 Nestas condições, o fundamento de violação, pela Comissão, do prazo de dois meses previsto no artigo 16.°, n.° 3, do Regulamento n.° 4028/86, não procede.

Quanto aos fundamentos de incumprimento das condições de aplicação do Regulamento n.° 4028/86 e da obrigação de fundamentação

23 A este respeito, a Naviera e a Pesquerias argumentam que os seus pedidos de 1990, do mesmo modo que os de 1989, cumpriam todas as condições exigidas pelo Regulamento n.° 4028/86 e, mais especialmente, a prevista no seu artigo 14.°, n.° 2, alínea c). Assim, para prever, a longo prazo, uma exploração estável e rentável seriam necessárias várias campanhas sucessivas, na acepção do n.° 3 deste artigo. Além disso, para recusar os prémios de incentivo, a Comissão baseou-se em critérios adoptados posteriormente à data do termo do prazo previsto no artigo 16.°, n.° 3, do regulamento já referido. Finalmente, as decisões impugnadas, que não contêm qualquer esclarecimento sobre os critérios assim definidos, violam a obrigação de fundamentação prevista no artigo 190.° do Tratado CEE.

24 A Comissão considera que, antes de adoptar uma decisão sobre a concessão de um apoio financeiro a uma campanha de pesca experimental, deve avaliar os dados técnicos do projecto, situando-os no âmbito geral e complexo do sector da pesca. Para fazer esta avaliação, ela dispõe de um poder de apreciação, que não ultrapassou ao tomar em conta os resultados das campanhas de pesca experimentais anteriores efectuadas no Sudoeste do Atlântico. Como resulta da fundamentação das decisões impugnadas, os projectos em causa não preenchem algumas das condições exigidas para a concessão do prémio. Além disso, não decorre do artigo 14.°, n.° 3, já referido, que prevê que um projecto possa comportar várias campanhas sucessivas a efectuar na mesma zona, que a Comissão esteja obrigada a aprovar mais de uma campanha por projecto para avaliar a rentabilidade, a longo prazo, de uma exploração estável numa determinada zona.

25 Sobre este ponto deve começar por se salientar que o artigo 13.° do Regulamento n.° 4028/86 define a pesca experimental como qualquer operação de pesca com fins comerciais efectuada numa zona determinada com o objectivo de avaliar a rentabilidade de uma exploração regular e duradoura dos recursos haliêuticos dessa zona. Assim, a Comissão só pode conceder um apoio financeiro a um desses projectos se ele respeitar, por um lado, a uma zona bem definida e situada nas águas determinadas no artigo 14.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4028/86 e, por outro, a zonas de pesca cujo potencial haliêutico estimado de modo razoável permita prever, a longo prazo, uma exploração estável e rentável, na acepção do n.° 2, alínea c), deste mesmo artigo. Quando a Comissão é levada a tomar uma decisão nos termos do artigo 14.° do Regulamento n.° 4028/86 goza de um largo poder de apreciação quanto à existência das condições que justificam a concessão de um apoio financeiro.

26 Há que recordar, seguidamente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. acórdão de 21 de Novembro de 1991, TU-München, n.os 14 e 26, C-269/90, Colect., p. I-5469), segundo a qual, no caso de as instituições da Comunidade disporem de um poder de apreciação deste tipo, o respeito pelas garantias conferidas pela ordem jurídica comunitária nos processos administrativos reveste uma importância fundamental. Entre estas garantias figura, em lugar preponderante, a obrigação de fundamentar a decisão de modo suficiente. Da fundamentação deve resultar, clara e inequivocamente, a razão de decidir do autor do acto, de modo a permitir ao interessado conhecer as justificações da medida adoptada, para poder defender os seus direitos, e ao Tribunal exercer o seu controlo.

27 A este respeito, deve constatar-se, por um lado, que nos considerandos das impugnadas decisões de 6 de Junho de 1980, a Comissão precisa que os pescadores comunitários conhecem o potencial da zona de pesca em causa, que os resultados da exploração da referida zona são conhecidos pelos operadores interessados e que uma campanha de pesca experimental com o fim de avaliar a rentabilidade de uma exploração regular e durável dos recursos haliêuticos de tal zona se não justifica; a Comissão acrescenta que estas campanhas de pesca experimental não reúnem as condições previstas para o apoio financeiro comunitário, em especial as referidas no artigo 14.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 4028/86.

28 Por outro lado, a Comissão, baseando-se nos resultados de 25 campanhas de pesca experimental, algumas das quais foram, aliás, feitas pelas próprias Naviera e Pesquerias, entre 1987 e 1989, na zona do Sudoeste do Atlântico, já desde o mês de Abril de 1990 que comunicara a sua posição ao comité bem como à Naviera e à Pesquerias.

29 Resulta dos desenvolvimentos que precedem que a Comissão fundamentou suficientemente as suas decisões de recusa e que, portanto, os fundamentos baseados na violação das condições de aplicação do Regulamento n.° 4028/86 e da obrigação de fundamentação devem ser afastados.

Quanto ao fundamento baseado na violação do princípio da confiança legítima

30 A Naviera e a Pesquerias consideram que a Comissão violou o princípio da confiança legítima, na medida em que esperavam obter prémios de incentivo para os projectos de 1990 em causa, dado serem substancialmente idênticos aos apresentados em 1989, para os quais tais prémios tinham sido concedidos.

31 A Comissão considera, a título principal, que este fundamento não é admissível, com o motivo de que só terá sido aduzido na réplica.

32 A este respeito, basta constatar que a Naviera e a Pesquerias alegaram, nas suas petições, esta pretensa violação do princípio da confiança legítima. Assim, não se trata de um fundamento novo, apresentado no decurso do processo, e, portanto, a questão prévia suscitada pela Comissão deve ser indeferida.

33 A Comissão argumenta, a título subsidiário, que a aprovação dos projectos de 1989 não acarreta automaticamente a dos projectos posteriores, mesmo que estes respeitem aos mesmos navios, espécies e zonas de pesca. Além disso, considera que

as recorrentes receberam, antes do termo do prazo de dois meses previsto no artigo 16.°, n.° 3, já referido, informações que deixavam prever o indeferimento dos pedidos em questão.

34 No que respeita à pretensa violação do princípio da confiança legítima, deve recordar-se que é de jurisprudência constante que, embora tal princípio se inscreva entre os princípios fundamentais da Comunidade, não se justifica que os operadores económicos tenham confiança na manutenção de uma situação existente que pode ser modificada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias (v., neste sentido, o acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre/Comissão, n.° 33, C-350/88, Colect., p. I-395). Assim se passa num domínio como o do sector da pesca experimental, cujo objecto obriga a uma constante adaptação, em função, nomeadamente, dos resultados das campanhas de pesca anteriores.

35 Os operadores económicos não podem, portanto, invocar a sua confiança legítima na obtenção de prémios de incentivo para determinados projectos baseando-se na concessão de tais prémios em campanhas anteriores.

36 Os operadores económicos também não podem fazer assentar essa confiança na extinção do prazo de dois meses previsto no artigo 16.°, n.° 3, já referido. Com efeito, por um lado, este prazo não é imperativo e, por outro, o seu termo não tem como efeito conferir aos requerentes o direito ao apoio financeiro em causa. Além disso, a Comissão já informara a Naviera e a Pesquerias, desde o mês de Abril, de que não podia considerar a concessão de prémios a projectos relativos à zona do Sudoeste do Atlântico.

37 Por consequência, a Naviera e a Pesquerias não podem fundamentar os seus recursos invocando a violação pela Comissão do princípio da confiança legítima.

38 Sendo este fundamento também infundado, deve negar-se provimento, na totalidade, aos pedidos de anulação das decisões impugnadas.

Sobre os pedidos de que o Tribunal de Justiça declare que a Naviera e a Pesquerias têm direito aos prémios de incentivo para os projectos de campanha em causa

39 A Naviera e a Pesquerias consideram que, na sequência da anulação das decisões impugnadas, o Tribunal deveria declarar que as recorrentes tinham direito aos prémios de incentivo para os projectos de campanha de pesca experimental no Sudoeste do Atlântico.

40 A este respeito, basta verificar que, no âmbito de um recurso de anulação, os pedidos de declaração pelo Tribunal de que os recorrentes têm direito a certas prestações são inadmissíveis, de modo que têm que ser indeferidos os correspondentes pedidos dos seus recursos.

Sobre os pedidos de indemnização

41 A Naviera e a Pesquerias consideram que as condições que implicam a responsabilidade extracontratual da Comunidade estão reunidas no caso vertente, na medida em que, ao recusar ilegalmente a concessão dos apoios financeiros comunitários, a Comissão lhes causou um prejuízo.

42 Deve recordar-se, a este respeito, que, segundo jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da Comunidade, na acepção do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, está subordinada à verificação de uma série de condições no que respeita à ilegalidade do comportamento censurado às instituições comunitárias, à efectividade do dano e à existência de nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e o prejuízo invocado (v., neste sentido, o acórdão de 27 de Março de 1990, Grifoni/Comissão, n.° 6, C-308/87, Colect., p. I-1203).

43 Resulta dos desenvolvimentos que precedem que a Comissão não pode ser acusada de qualquer ilegalidade susceptível de fundamentar a responsabilidade extracontratual da Comunidade, em relação com a adopção das decisões impugnadas.

44 Por consequência, e sem ter de se examinar a efectividade dos prejuízos invocados ou a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e esses prejuízos, deve negar-se provimento aos pedidos de indemnização.

45 Sendo estes últimos pedidos também indeferidos, deve negar-se provimento, na totalidade, aos recursos da Naviera e da Pesquerias.

Quanto às despesas

46 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a outra parte o tiver requerido. Tendo a Naviera e a Pesquerias sido vencidas, há que condená-las nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

decide:

1) É negado provimento aos recursos.

2) As recorrentes são condenadas nas despesas.

Schockweiler Mancini Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Maio de 1992.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Segunda Secção

F. A. Schockweiler