ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

15 de Maio de 2008 *

No processo C-442/04,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 21 de Outubro de 2004,

Reino de Espanha, representado por E. Braquehais Conesa e M. A. Sampol Pucurull, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por J. Monteiro e F. Florindo Gijón, na qualidade de agentes,

recorrido,

* Língua do processo: espanhol.

apoiado por:

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. van Rijn e F. Jimeno Fernández, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, J. Makarczyk, P. Kūris (relator), J.-C. Bonichot e C. Toader, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 31 de Janeiro de 2008,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, o Reino de Espanha pede a anulação dos artigos 1.º a 6.º do Regulamento (CE) n.º 1415/2004 do Conselho, de 19 de Julho de 2004, que fixa o esforço de pesca máximo anual para determinadas zonas de pesca e pescarias (JO L 258, p. 1).

Quadro jurídico

O Regulamento (CE) n.º 1954/2003

2 O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum das Pescas (JO L 358, p. 59), prevê que «o Conselho deve estabelecer medidas comunitárias que regulem o acesso às águas e aos recursos e o exercício sustentável das actividades de pesca». O artigo 4.º, n.º 2, alínea f), do mesmo regulamento menciona, entre estas medidas, as que visam a limitação do esforço de pesca, sendo este, no respeitante a um navio, o produto da sua capacidade e da sua actividade e, no respeitante a um grupo de navios, a soma do esforço de pesca desenvolvido por cada um dos navios do grupo.

3 O Regulamento (CE) n.º 1954/2003 do Conselho, de 4 de Novembro de 2003, relativo à gestão do esforço de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2847/93 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 685/95 e (CE) n.º 2027/95 (JO L 289, p. 1), é uma das medidas que, nos termos do seu artigo 1.º, estabelece os critérios e procedimentos aplicáveis à instauração de um regime de gestão do esforço de pesca nas zonas CIEM V, VI, VII, VIII, IX e X e nas divisões Copace 34.1.1, 34.1.2 e 34.2.0.

4 Nos termos do segundo e quarto considerandos do Regulamento n.º 1954/2003, este visa, nomeadamente, após a expiração, ocorrida em 31 de Dezembro de 2002, das disposições do Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos tratados (JO 1985, L 302, p. 23, a seguir «acto de adesão»), que regulavam o acesso a determinadas zonas e recursos, adaptar à nova situação jurídica certas disposições dos Regulamentos (CE) n.º 685/95 do Conselho, de 27 de Março de 1995, relativo à gestão dos esforços de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários (JO L 71, p. 5), e

(CE) n.º 2027/95 do Conselho, de 15 de Junho de 1995, que institui um regime de gestão do esforço de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários (JO L 199, p. 1), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 149/1999 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1999 (JO L 18, p. 3), bem como garantir que não haja aumento dos níveis globais do esforço de pesca nas zonas em questão.

5 O artigo 3.º do Regulamento n.º 1954/2003, intitulado «Medidas relativas à captura de espécies demersais e de determinados moluscos e crustáceos», prevê o seguinte:

«1. Excepto na zona definida no n.º 1 do artigo 6.º, os Estados-Membros:

a) Avaliarão os níveis de esforço de pesca exercido pelos navios de comprimento igual ou superior a 15 metros de fora a fora, em média anual, no período de 1998 a 2002 em cada uma das zonas CIEM e divisões Copace referidas no artigo 1.º, no que se refere às pescarias demersais, com excepção das espécies demersais abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 2347/2002 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, que estabelece os requisitos específicos em matéria de acesso à pesca de unidades populacionais de profundidade e as condições a eles associadas e às pescarias de vieiras, sapateiras e santolas-europeias, tal como estabelecido no anexo do presente regulamento. Para efeitos do cálculo do esforço de pesca, a capacidade de pesca de um navio deverá ser medida em função da potência instalada expressa em kilowatts (kW);

b) Atribuirão os níveis de esforço de pesca resultantes das avaliações referidas na alínea a) em cada zona CIEM ou divisão Copace, no que diz respeito a cada uma das pescarias referidas na alínea a).

[…]»

6 Nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 1954/2003:

«1. O esforço de pesca dos navios com comprimento igual ou inferior a 15 metros de fora a fora será avaliado globalmente para cada pescaria e cada zona ou divisão referida no n.º 1 do artigo 3.º durante o período de 1998 a 2002.

2. O esforço de pesca dos navios com comprimento igual ou inferior a 10 metros de fora a fora será avaliado globalmente para cada pescaria e cada zona ou divisão referida no n.º 1 do artigo 6.º durante o período de 1998 a 2002.

3. Os Estados-Membros assegurarão que o esforço de pesca de tais navios seja limitado ao nível do esforço de pesca avaliado em conformidade com os n.os 1 e 2.»

7 Além disso, o artigo 6.º do Regulamento n.º 1954/2003 estabelece um regime específico de gestão do esforço de pesca para uma zona sensível do ponto de vista biológico, delimitada ao longo das costas irlandesas, em relação à qual «os Estados-Membros avaliarão os níveis do esforço de pesca exercido pelos navios de comprimento igual ou superior a 10 metros de fora a fora, em média anual, no período de 1998 a 2002, no que se refere às pescarias demersais, com excepção das abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 2347/2002, e às pescarias de vieiras, sapateiras e santolas-europeias, e atribuirão o nível de esforço de pesca assim avaliado a cada uma destas pescarias».

8 Por último, o artigo 11.º, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 1954/2003 prevê que, com base nas informações notificadas pelos Estados-Membros à Comissão das Comunidades Europeias, esta apresentará ao Conselho da União Europeia uma proposta de regulamento relativo aos níveis máximos de esforço de pesca anual para cada

Estado-Membro e para cada zona e pescaria definida nos artigos 3.º e 6.º, e que o Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão, determinará estes níveis. Foi com base nesta disposição que o Conselho adoptou o Regulamento n.º 1415/2004.

O Regulamento n.º 1415/2004

9 O Regulamento n.º 1415/2004 tem a seguinte redacção:

«*Artigo 1.º*

Objecto

O presente regulamento estabelece o esforço de pesca máximo anual para cada Estado-Membro e para cada zona e pescaria definidas nos artigos 3.º e 6.º do Regulamento (CE) n.º 1954/2003.

Artigo 2.º

Níveis máximos

1. Os níveis máximos anuais do esforço de pesca por grupo de espécies, zona e pescaria e por Estado-Membro para as zonas referidas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1954/2003 são fixados no anexo I do presente regulamento.

2. Os níveis máximos anuais do esforço de pesca por grupo de espécies, zona e pescaria e por Estado-Membro para a zona referida no n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1954/2003 são fixados no anexo II do presente regulamento.

Artigo 3.º

Trânsito através de uma zona

1. Cada Estado-Membro garantirá que a utilização dos esforços de pesca atribuídos por zona, tal como definidos nos artigos 3.º e 6.º do Regulamento (CE) n.º 1954/2003, não terá como resultado uma maior duração do tempo de pesca, comparativamente aos níveis de esforços de pesca exercidos durante o período de referência.

2. O esforço de pesca estabelecido em resultado do trânsito de um navio através de uma zona em que não tenha ocorrido qualquer operação de pesca durante o período de referência, não será utilizado para efeitos de realizar operações de pesca nessa zona. Cada Estado-Membro registará esse esforço de pesca separadamente.

Artigo 4.º

Metodologia

Cada Estado-Membro garantirá que o método utilizado para registar o esforço de pesca é o mesmo que o utilizado para avaliar os níveis de esforços de pesca nos termos dos artigos 3.º e 6.º do Regulamento (CE) n.º 1954/2003.

Artigo 5.º

Observância de outros regimes de limitação dos esforços de pesca

Os níveis máximos anuais de esforço de pesca fixados nos anexos I e II não prejudicam as limitações dos esforços de pesca estabelecidas no âmbito de planos de recuperação ou de qualquer outra medida de gestão ao abrigo da legislação comunitária, na condição de ser respeitada a medida a que corresponda o nível de esforço de pesca mais baixo.

Artigo 6.º

Entrada em vigor

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

[…]»

Tramitação processual e pedidos das partes

10 Tendo o Reino de Espanha interposto um recurso em 29 de Janeiro de 2004, registado com a referência C-36/04, no qual pedia a anulação dos artigos 3.º, 4.º e 6.º

do Regulamento n.º 1954/2003, foi decidido, em 2 de Março de 2005, suspender a instância nos presentes autos até à prolação do acórdão que decidisse desse recurso.

11 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 9 de Março de 2005, a Comissão foi admitida a intervir no presente processo, em apoio dos pedidos do Conselho.

12 O Tribunal de Justiça, por acórdão de 30 de Março de 2006, Espanha/Conselho (C-36/04, Colect., p. I-2981), negou provimento ao recurso que visava unicamente a anulação dos artigos 3.º, 4.º e 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, tendo decidido que estas disposições eram inseparáveis do resto deste regulamento, pelo que o recurso era inadmissível.

13 Na sequência deste acórdão e após ter sido retomada a instância, o Reino de Espanha suscitou expressamente na sua réplica uma excepção de ilegalidade do Regulamento n.º 1954/2003 e manteve os seus pedidos de anulação dos artigos 1.º a 6.º do Regulamento n.º 1415/2004 e de condenação da instituição recorrida nas despesas.

14 O Conselho e a Comissão pedem que seja negado provimento ao recurso e que o Reino de Espanha seja condenado nas despesas.

Quanto à admissibilidade da excepção de ilegalidade

Argumentos das partes

15 O Conselho entende que a excepção de ilegalidade do Regulamento n.º 1954/2003 arguida pelo Reino de Espanha é inadmissível, pois, por um lado, foi invocada

intempestivamente, a saber, na fase da réplica e não da petição, e, por outro, o Estado-Membro não pode, em todo o caso, contestar a validade do referido regulamento depois de expirado o prazo previsto no artigo 230.º, quinto parágrafo, CE.

16 Alega, por um lado, que o artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento de Processo proíbe a apresentação de novos fundamentos no decurso da instância e que a negação de provimento ao recurso interposto pelo Reino de Espanha no quadro do processo que conduziu ao acórdão Espanha/Conselho, já referido, não pode ser considerado um facto novo, na acepção desta disposição.

17 Observa, por outro lado, que se um Estado-Membro pudesse contestar a validade de um regulamento comunitário depois de expirado o prazo previsto no artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, suscitando uma excepção de ilegalidade cada vez que uma instituição adoptasse um acto de execução desse regulamento, isso permitiria pôr indefinidamente em causa actos comunitários que produzem efeitos jurídicos, o que é contrário à finalidade da fixação de prazos de recurso, que é garantir a segurança jurídica. Embora o Regulamento n.º 1954/2003 tenha sido impugnado dentro do referido prazo pelo Reino de Espanha, no processo que conduziu ao acórdão Espanha/Conselho, já referido, e embora não se trate de uma decisão, convirá, contudo, aplicar no caso em apreço a jurisprudência da qual resulta que o destinatário de uma decisão adoptada pelas instituições comunitárias que a não tenha impugnado no prazo previsto pelo artigo 230.º, quinto parágrafo, CE não pode invocar a respectiva ilegalidade, uma vez que essa decisão se tornou, em relação a ele, definitiva (acórdãos de 15 de Novembro de 1983, Comissão/França, 52/83, Recueil, p. 3707, n.º 10; de 9 de Março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Colect., p. I-833, n.º 13; e de 15 de Fevereiro de 2001, Nachi Europe, C-239/99, Colect., p. I-1197, n.º 29).

18 A Comissão, que intervém em apoio do Conselho e que pretende que seja negado provimento ao recurso, expõe que o Regulamento n.º 1954/2003 e o Regulamento n.º 1415/2004, que se limita a dar execução ao anterior, estão tão estreitamente relacionados que o presente recurso mais não é do que uma repetição, quase literal, do recurso que conduziu ao acórdão Espanha/Conselho, já referido. O presente

recurso não é realmente dirigido contra o Regulamento n.º 1415/2004, mas sim contra os artigos 3.º, 4.º e 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, uma vez que nenhum dos fundamentos invocados menciona específica ou directamente o Regulamento n.º 1415/2004. Em última análise, ao prosseguir com o presente recurso após a prolação do acórdão Espanha/Conselho, já referido, o Reino de Espanha procura escapar aos efeitos desse acórdão. Tendo este último negado provimento ao seu recurso, o presente recurso ficou «sem objecto».

19 Além disso, segundo a Comissão, o recorrente não pode suscitar a excepção de ilegalidade de um acto contra o qual podia ter interposto recurso de anulação. Acresce que esta excepção, que não suscita uma questão de ordem pública, devia ter sido expressamente invocada logo na fase da petição. Foi arguida extemporaneamente e constitui a invocação de um fundamento novo, bem como a alteração do pedido inicial, em violação do artigo 42.º do Regulamento de Processo. Por todas estas razões, a Comissão considera que deve ser negado provimento ao presente recurso, sem necessidade de conhecer do seu mérito.

20 O Reino de Espanha sustenta que os Regulamentos n.ºs 1954/2003 e 1415/2004 apresentam um nexo jurídico directo e que o acórdão Espanha/Conselho, já referido, constitui um novo elemento de facto e de direito que se revelou durante o processo, sendo, assim, admissível a excepção de ilegalidade que arguiu. Acrescenta que esta excepção não infringe o princípio da segurança jurídica nem o princípio da força de caso julgado, visto que interpôs dentro do prazo um recurso contra o regulamento de base e o regulamento de execução e que o Tribunal de Justiça não decidiu quanto ao mérito no seu precedente acórdão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

21 Nos termos do artigo 241.º CE, «[m]esmo depois de decorrido o prazo previsto no quinto parágrafo do artigo 230.º, qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha

em causa um regulamento adoptado em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho ou um regulamento do Conselho, da Comissão ou do [Banco Central Europeu], recorrer aos meios previstos no segundo parágrafo do artigo 230.º para arguir, no Tribunal de Justiça, a inaplicabilidade desse regulamento».

22 Resulta deste artigo que um Estado-Membro pode, em caso de litígio, contestar a legalidade de um regulamento contra o qual não interpôs recurso de anulação antes de decorrido o prazo previsto no artigo 230.º, quinto parágrafo, CE. Importa observar a este respeito que, não estando limitado o direito que assiste aos Estados-Membros de interpor recurso de anulação de um regulamento, a razão de inadmissibilidade invocada pelo Conselho e a Comissão, segundo a qual, essencialmente, um Estado-Membro não pode arguir a ilegalidade de um regulamento depois de decorrido o prazo antes referido, visto que podia requerer a sua anulação dentro desse prazo, equivaleria, se fosse acolhida, a negar aos Estados-Membros o direito de contestar, em caso de litígio, a legalidade de um regulamento para invocar, no Tribunal de Justiça, a sua inaplicabilidade. Sendo tal solução, como salientou o advogado-geral no n.º 61 das suas conclusões, contrária à própria letra do artigo 241.º CE, que confere esse direito a «qualquer parte» (v. acórdão de 10 de Julho de 2003, Comissão/BCE, C-11/00, Colect., p. I-7147, n.º 76), não colhe esta razão de inadmissibilidade.

23 No tocante à razão de inadmissibilidade, invocada pelo Conselho e pela Comissão, relativa ao carácter extemporâneo da excepção de ilegalidade suscitada pelo Reino de Espanha, está assente que esta excepção foi formalmente suscitada na réplica, após a prolação do acórdão Espanha/Conselho, já referido, que negou provimento ao recurso interposto pelo recorrente contra os artigos 3.º, 4.º e 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, quando, por um lado, para ser admissível, tal excepção devia ter sido invocada, em princípio, na petição e, por outro, a negação de provimento a esse recurso não pode, contrariamente às pretensões do Reino de Espanha, ser considerada um elemento de facto e de direito que se revelou durante o processo, na acepção do artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento de Processo (v., neste sentido, acórdão de 1 de Abril de 1982, Dürbeck/Comissão, 11/81, Recueil, p. 1251, n.º 17).

24 Porém, no caso em apreço, decorre da petição que o Reino de Espanha pede a anulação dos artigos 1.º a 6.º do Regulamento n.º 1415/2004, que constituem todas as disposições deste regulamento, com o único fundamento de que este último deu execução aos artigos 3.º, 4.º e 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, cuja legalidade contesta, sustentando que estes artigos infringem o princípio da não discriminação e que o Conselho cometeu um desvio de poder quando adoptou o artigo 6.º deste último regulamento. Ora, arguindo embora explicitamente na réplica uma excepção de ilegalidade do Regulamento n.º 1954/2003, considerado no seu todo, o Reino de Espanha não apresentou, em apoio desta, outros fundamentos para além dos já aduzidos na petição, sobre os quais o Conselho pôde tomar posição logo na resposta. Conclui-se, pois, que a excepção de ilegalidade do Regulamento n.º 1954/2003 constava implícita mas claramente da petição, pelo que também não colhe a razão de inadmissibilidade relativa ao seu carácter extemporâneo.

25 Há ainda que observar que a excepção de ilegalidade do Regulamento n.º 1954/2003 arguida pelo Reino de Espanha não infringe a força de caso julgado. Com efeito, esta abrange apenas os elementos de facto e de direito que foram efectiva ou necessariamente julgados pela decisão judicial em causa (acórdão de 15 de Outubro de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Colect., p. I-8375, n.º 44 e jurisprudência aí referida). Ora, no seu acórdão Espanha/Conselho, já referido, o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre a legalidade dos artigos 3.º, 4.º e 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, a que se refere a excepção de ilegalidade arguida nos presentes autos, mas negou provimento aos pedidos que visavam a respectiva anulação pelo facto de serem inadmissíveis.

26 Resulta das precedentes considerações que a excepção de ilegalidade arguida pelo Reino de Espanha é admissível e que há que examinar o mérito dos fundamentos invocados em seu apoio, que são relativos, em primeiro lugar, à violação do princípio da não discriminação e, em segundo, à existência de um desvio de poder.

Quanto ao mérito da excepção de ilegalidade

Quanto ao fundamento relativo à violação do princípio da não discriminação

Argumentos das partes

27 Invocando os artigos 12.º CE e 34.º, n.º 2, CE, o Reino de Espanha sustenta que os artigos 3.º, 4.º e 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, aos quais o Regulamento n.º 1415/2004 dá execução, contêm elementos discriminatórios para a frota espanhola relativamente à dos outros Estados-Membros, visto o Conselho não ter tomado em conta a situação específica desta frota que decorre do acto de adesão. Estes elementos discriminatórios consistem no período de referência considerado nestes artigos para o cálculo do esforço de pesca e na delimitação da zona biologicamente sensível definida no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1954/2003.

28 Com efeito, em primeiro lugar, o período de referência considerado, que cobre os anos de 1998 a 2002, corresponde ao período durante o qual o Reino de Espanha estava sujeito, em razão do regime transitório instaurado pelo acto de adesão e que terminou em 31 de Dezembro de 2002, a restrições em matéria de pesca maiores do que as impostas aos outros Estados-Membros. A partir do ano de 1996, após a revisão do regime transitório efectuada no decurso do ano de 1995 através dos Regulamentos n.ºs 685/95 e 2027/95, só à frota espanhola é que foi aplicado um regime que, por um lado, previa restrições de acesso às zonas CIEM V b, VI, VII e VIII a, b, d e e, previstas no artigo 158.º do acto de adesão, e que, por outro, limitava a presença simultânea de navios na zona sensível denominada «Irish Box», que passou a estar parcialmente coberta pela zona biologicamente sensível definida no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1954/2003. Por conseguinte, não se encontrando os Estados-Membros numa situação idêntica durante o período de referência, o facto de o ter adoptado para calcular o esforço de pesca teve por efeito perpetuar as medidas transitórias e, portanto, uma discriminação em razão da nacionalidade.

29 Em segundo lugar, o estabelecimento da zona biologicamente sensível e o procedimento seguido para o cálculo do nível máximo anual de esforço de pesca no tocante a esta zona são discriminatórios para a frota espanhola e reveladores de uma tentativa de prosseguir com a aplicação de medidas análogas às aplicáveis à antiga Irish Box, igualmente discriminatórias para a frota espanhola. A razão da delimitação desta zona indicada no sétimo considerando do Regulamento n.º 1954/2003, a saber, a presença nessa zona de uma elevada concentração de juvenis de pescada, serve apenas, na realidade, para justificar a manutenção destas medidas discriminatórias.

30 O Conselho afirma que a limitação do esforço de pesca é uma medida que visa limitar o número dos dias de pesca de certos navios em determinadas águas, a fim de contribuir para a perenidade dos recursos haliêuticos, e faz com que as limitações das capturas instituídas para algumas populações de peixes sejam também mais eficazes. Alega que a limitação do esforço de pesca em função do esforço realizado por cada frota nacional em cada zona e para cada pescaria, durante o período de 1998 a 2002, fixado pelo Regulamento n.º 1954/2003, se aplica a todos os navios de pesca comunitários, seja qual for a sua nacionalidade, pelo que não existe uma discriminação ostensiva em razão da nacionalidade. Embora sejam também proibidas todas as formas dissimuladas de discriminação, importa, porém, segundo o Conselho, ter em conta a jurisprudência nos termos da qual uma medida só deve ser considerada discriminatória se for arbitrária, ou seja, se não for justificada e não assentar em critérios de natureza objectiva (acórdãos de 15 de Setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, Recueil, p. 2885, n.º 22; de 9 de Julho de 1985, Bozzetti, 179/84, Recueil, p. 2301, n.º 34; e de 14 de Julho de 1994, Grécia/Conselho, C-353/92, Colect., p. I-3411, n.º 25). Ora, o critério utilizado no presente caso para limitar o esforço de pesca, a saber, o esforço despendido num período recente, está plenamente justificado e é adequado e proporcionado ao objectivo prosseguido.

31 Além disso, segundo o Conselho, o recorrente não demonstrou que as limitações do esforço de pesca que lhe foram impostas pelos Regulamentos n.ºs 685/95 e 2027/95 eram mais estritas do que aquelas que foram impostas aos outros Estados-Membros, nem que, se não houvesse estas limitações, o esforço despendido pelos navios espanhóis teria sido superior ao efectivamente desenvolvido durante o período de 1998 a 2002.

32 No tocante à limitação do esforço de pesca na zona biologicamente sensível definida no artigo 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, o Conselho afirma que uma restrição específica do esforço de pesca nesta zona visa evitar o risco de, em razão da restrição que se aplica a grandes zonas, tais como as zonas CIEM e Copace, o esforço de pesca se concentrar em zonas específicas, como a que está em causa, onde há uma elevada concentração de juvenis de pescada. Esta zona não se confunde com a Irish Box, pois representa menos de metade desta, de modo que, mesmo pressupondo que as limitações impostas nesta última, ao Reino de Espanha, pelos Regulamentos n.os 685/95 e 2027/95, fossem mais estritas do que as aplicáveis aos outros Estados-Membros e que o esforço da frota espanhola nessa zona, durante o período de 1998 a 2002, tivesse sido superior se não se tivessem verificado essas restrições, não está demonstrado que daí tenham resultado consequências negativas para a frota espanhola.

33 A Comissão, observando que o modo de cálculo do esforço de pesca determinado pelo Regulamento n.º 1954/2003 é idêntico para todos os Estados-Membros, sustenta que o período de referência de 1998 a 2002 não provoca discriminação em detrimento da frota espanhola. Observa a este respeito que, enquanto os limites máximos do esforço de pesca tinham sido fixados no quadro do regime instaurado em 1995 com base em dados teóricos, os níveis máximos do esforço de pesca devem doravante ser calculados, em aplicação do Regulamento n.º 1954/2003, em função de um critério objectivo, a saber, o esforço de pesca efectivamente desenvolvido no decurso de um período recente e representativo.

34 No tocante à zona biologicamente sensível, a Comissão é de opinião que o período de 1998 a 2002 pode validamente servir de período de referência para o cálculo do esforço de pesca nesta zona, que não coincide inteiramente com a Irish Box, pois reflecte o esforço efectivamente desenvolvido pela frota espanhola e não lhe causa prejuízo algum. Esta frota desenvolveu uma intensa actividade de pesca em determinadas zonas adjacentes à Irish Box, presentemente incluídas na zona biologicamente sensível, e o esforço de pesca que assim desenvolveu é agora tomado em conta no esforço que pode desenvolver em toda essa zona. De resto, o Reino de Espanha não aduziu nenhum elemento que demonstrasse que o limite em vigor na Irish Box tenha tido por efeito reduzir a actividade da sua frota, ou mesmo que esta última tenha atingido esse limite.

Apreciação do Tribunal de Justiça

35 O princípio da não discriminação, como consagrado no artigo 34.º, n.º 2, CE, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas da mesma maneira, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado (v. acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Fishermen's Organisations e o., C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 46; de 9 de Setembro de 2004, Espanha/Comissão, C-304/01, Colect., p. I-7655, n.º 31; e de 8 de Novembro de 2007, Espanha/Conselho, C-141/05, Colect., p. I-9485, n.º 40).

36 No caso em apreço, as disposições dos artigos 3.º, 4.º e 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, cuja ilegalidade é arguida pelo Reino de Espanha, são aplicáveis da mesma maneira a todos os Estados-Membros. Mais especificamente, o período de referência de 1998 a 2002, que serve, por força destas disposições, para a avaliação e seguidamente para a repartição dos níveis do esforço de pesca das pescarias e das zonas por estas visadas, é o mesmo para toda a Comunidade Europeia. A limitação do esforço de pesca determinada em função do esforço efectivamente desenvolvido durante esse período por cada frota nacional nestas zonas e pescarias aplica-se, portanto, a todos os navios de pesca comunitários, independentemente da sua nacionalidade. Assim sendo, as medidas constantes destas disposições só poderão ser consideradas discriminatórias relativamente ao Reino de Espanha, por um lado, se este se encontrasse, como sustenta, numa situação diferente da dos outros Estados-Membros quando estas foram adoptadas e, por outro, se não for objectivamente justificado que, sendo caso disso, o Reino de Espanha seja sujeito ao mesmo regime de gestão do esforço de pesca que é aplicável aos outros Estados-Membros.

37 Há que concluir a este respeito que, como foi salientado nos n.ºs 61 e 62 das conclusões do advogado-geral P. Léger no processo que conduziu ao acórdão de 30 de Março de 2006, Espanha/Conselho, já referido, para as quais remete o n.º 95 das conclusões do advogado-geral nos presentes autos, o Reino de Espanha esteve sujeito, após a sua adesão à União Europeia e até 31 de Dezembro de 2002, a certas restrições em matéria de acesso a determinadas zonas e recursos de pesca e que a sua situação,

apesar de um alinhamento progressivo pela de outros Estados-Membros, manteve certas particularidades até ao termo desse período e, consequentemente, durante o período de referência de 1998 a 2002, considerado nas disposições em causa para a determinação do esforço de pesca.

38 Efectivamente, o acto de adesão definiu, nos seus artigos 156.º a 166.º, um regime de acesso às águas comunitárias e aos seus recursos, que limitava as possibilidades de pesca dos navios espanhóis em certas zonas das águas comunitárias. Assim, o artigo 158.º do acto de adesão, mencionado pelo Reino de Espanha na petição, previa que 300 navios, determinados com as respectivas características técnicas na lista nominativa que figurava no anexo IX do acto de adesão, podiam ser autorizados a exercer as suas actividades piscatórias nas zonas CIEM V b, VI, VII, VIII a, b e d, e fixava as condições que regulavam a presença simultânea dos navios constantes desta lista nas zonas referidas. Este artigo 158.º excluía, além disso, o acesso à Irish Box. O artigo 166.º do acto de adesão precisava que o regime definido nos seus artigos 156.º a 164.º continuaria a aplicar-se até à data do termo do período previsto no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 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), ou seja, até 31 de Dezembro de 2002. O artigo 162.º do acto de adesão previa, porém, um procedimento de avaliação e de adaptação deste regime, indicando que as adaptações que se revelassem necessárias produziriam efeitos em 1 de Janeiro de 1996.

39 Foi assim que o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 1275/94, de 30 de Maio de 1994, relativo às adaptações do regime previsto nos capítulos «Pesca» do acto de adesão de Espanha e de Portugal (JO L 140, p. 1), bem como os Regulamentos n.ºs 685/95 e 2027/95, revogados pelo Regulamento n.º 1954/2003. O artigo 1.º do Regulamento n.º 1275/94 dispõe, no que respeita ao Reino de Espanha, que, a partir de 1 de Janeiro de 1996, o regime de acesso às águas e aos recursos, fixado nos artigos 156.º a 166.º do acto de adesão, será, nos termos dos artigos seguintes desse regulamento, adaptado e integrado nas medidas comunitárias previstas nos artigos 3.º e 4.º do mesmo regulamento que se aplicam a todos os navios comunitários. O artigo 3.º do referido regulamento previa que o Conselho adoptaria, em conformidade com os artigos 4.º e 8.º do Regulamento (CEE) n.º 3760/92 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1992, que institui um regime comunitário da pesca

e da aquicultura (JO L 389, p. 1), as medidas comunitárias que estabelecessem as condições de acesso às zonas e aos recursos sujeitos a uma regulamentação específica por força dos artigos 156.º a 166.º do acto de adesão e que essas medidas deviam respeitar o princípio do não aumento do esforço de pesca, cujo nível está fixado nos artigos 158.º, 160.º, 164.º e 165.º do acto de adesão. Em conformidade com este artigo 3.º, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 685/95, que estabelecia, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1996, os critérios e os procedimentos aplicáveis à instauração de um regime de gestão do esforço de pesca nas zonas CIEM V b, VI, VII, VIII, IX e X e Copace 34.1.1, 34.1.2 e 34.2.0. Este regime foi seguidamente estabelecido pelo Regulamento n.º 2027/95, que fixava, para cada Estado-Membro, o nível máximo do esforço de pesca por pescaria. No tocante à Irish Box, o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 685/95 previa que os Estados-Membros em causa deviam avaliar o esforço de pesca nesta zona com base nos níveis de actividade existentes para os seus navios, com excepção dos que arvorassem pavilhão espanhol, cujo número era, nessa zona, limitado a 40.

40 Por conseguinte, como alegou, o Reino de Espanha encontrava-se, no momento da adopção do Regulamento n.º 1954/2003, numa situação diferente da dos outros Estados-Membros, caracterizada, nomeadamente, por um não aumento, durante o período de 1998 a 2002, das possibilidades de pesca, tal como limitadas pelo acto de adesão, e por uma limitação a 40 do número de navios espanhóis que podiam estar simultaneamente presentes na Irish Box.

41 Todavia, a sujeição do Reino de Espanha ao mesmo regime de gestão do esforço de pesca que é aplicável aos outros Estados-Membros, estabelecido pelo Regulamento n.º 1954/2003, está objectivamente justificada. Por um lado, este regime prevê um método de avaliação do esforço de pesca que assenta em dados objectivos, a saber, o esforço de pesca efectivamente desenvolvido por cada Estado-Membro nas zonas e pescarias em causa, no decurso de um período recente de cinco anos. Por outro, este regime tem por objectivo contribuir para a perenidade dos recursos haliêuticos, actuando de molde, segundo o quarto considerando do referido regulamento, a que não haja aumento dos níveis globais do actual esforço de pesca.

42 Importa observar a este respeito que o objectivo da conservação dos recursos da pesca e o princípio da estabilidade relativa das actividades de pesca têm presidido a toda a regulamentação comunitária neste domínio, inclusive, desde o acto de adesão e até à adopção do Regulamento n.º 1954/2003, à que visava integrar o Reino de Espanha no regime geral da política comum da pesca. Assim, o terceiro considerando do Regulamento n.º 1275/94 enuncia «que as novas disposições devem permitir a plena integração de Espanha [...] no regime geral da política comum da pesca, respeitando inteiramente o acervo comunitário e, em particular, o princípio da estabilidade relativa, bem como as excepções ao princípio da liberdade de acesso às águas, previstos no Regulamento (CEE) n.º 3760/92». O Regulamento n.º 1275/94 expõe ainda, no seu quarto e quinto considerandos, «que o livre acesso às águas deve ser acompanhado por um enquadramento das capacidades de pesca desenvolvidas, a fim de assegurar uma adequação dos meios aos recursos disponíveis» e «que essas adaptações não devem implicar um aumento dos níveis globais dos esforços de pesca existentes por zonas CIEM [...] e Copace [...], nem afectar os recursos sujeitos a limites quantitativos de capturas». De igual modo, o Regulamento n.º 685/95 enuncia, no seu terceiro e quarto considerandos, «que é necessário respeitar os equilíbrios existentes e o acervo comunitário, nomeadamente o princípio da estabilidade relativa» e «garantir o não aumento dos esforços de pesca globais actualmente desenvolvidos nas zonas e recursos abrangidos pelo acto de adesão».

43 Além disso, no tocante à zona biologicamente sensível que é objecto de um regime específico de gestão do esforço de pesca definido no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1954/2003, resulta, desde logo, dos autos que a sobreposição desta zona com a Irish Box é limitada, na medida em que cobre menos de metade desta última. Consequentemente, não se pode sustentar que o estabelecimento da referida zona biologicamente sensível e o procedimento seguido para o cálculo do nível máximo anual do esforço de pesca para esta mesma zona revelem uma tentativa de prosseguir com a aplicação de medidas análogas às que eram aplicáveis à Irish Box. Seguidamente, decorre do sétimo considerando e do artigo 6.º do Regulamento n.º 1954/2003 que a restrição específica do esforço de pesca prevista nesse artigo prossegue igualmente o objectivo de conservação dos recursos da pesca numa zona com uma elevada concentração de juvenis de pescada e que o método de avaliação do nível do esforço de pesca considerado se baseia igualmente num critério objectivo, a saber, o esforço de pesca desenvolvido por navios de comprimento igual ou superior a 10 metros de fora a fora, em média anual, no período de 1998 a 2002, no que se refere às pescarias demersais.

44 Donde se conclui que, apesar do facto de o Reino de Espanha se encontrar, no momento da adopção do Regulamento n.º 1954/2003, numa situação diferente da dos outros Estados-Membros, não se pode considerar que os artigos 3.º, 4.º e 6.º deste regulamento comportem uma violação do princípio da não discriminação cometida contra ele.

45 Por conseguinte, o presente fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao fundamento relativo ao desvio de poder

Argumentos das partes

46 O Reino de Espanha sustenta que o verdadeiro objectivo do estabelecimento da zona biologicamente sensível, previsto no artigo 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, não é a conservação dos juvenis de pescada, mas a prática de uma discriminação em detrimento da frota espanhola nesta zona. Com base num estudo apresentado pela delegação espanhola no mês de Maio de 2003, alega que havia outras zonas com características biológicas similares e que a adopção deste tipo de medidas, que visam a conservação dos juvenis de pescada, é regida pelo Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho, de 30 de Março de 1998, relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de protecção dos juvenis de organismos marinhos (JO L 125, p. 1). Ao adoptar o artigo 6.º do Regulamento n.º 1954/2003, o Conselho cometeu, pois, um desvio de poder.

47 O Conselho alega essencialmente que este fundamento é inoperante, pois o Regulamento n.º 1415/2004, que é objecto do presente recurso, comporta unicamente medidas de execução do Regulamento n.º 1954/2003 e foi adoptado em conformidade com o procedimento previsto por este último, pelo que não foi eludido qualquer procedimento.

48 A Comissão observa que o facto de poder haver outras zonas biologicamente sensíveis ou a circunstância de se poder prever outras medidas não demonstram a existência de um desvio de poder.

Apreciação do Tribunal de Justiça

49 Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, um acto só enferma de desvio de poder, caso se revele, com base em indícios objectivos, pertinentes e concordantes, ter sido adoptado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado CE para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (v. acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 24, e de 22 de Novembro de 2001, Países Baixos/Conselho, C-110/97, Colect., p. I-8763, n.º 137).

50 Ora, no presente caso, o Reino de Espanha não demonstra que o regime específico de gestão do esforço de pesca, previsto no artigo 6.º do Regulamento n.º 1954/2003 para a zona biologicamente sensível em causa, tenha sido adoptado com a finalidade exclusiva ou determinante de atingir outros objectivos que não o de favorecer a conservação dos juvenis de pescada. Além disso, como alegou a Comissão e referiu o advogado-geral no n.º 102 das suas conclusões, a circunstância de medidas técnicas destinadas à protecção de juvenis de organismos marinhos poderem igualmente ser objecto de outro regulamento ou o facto de poder haver outras zonas biologicamente sensíveis não demonstram que o Conselho tenha cometido um desvio de poder ao adoptar o artigo 6.º do Regulamento n.º 1954/2003.

51 Donde se conclui que este fundamento deve igualmente ser julgado improcedente.

52 Resulta do conjunto das precedentes considerações que não colhe a excepção de ilegalidade do Regulamento n.º 1954/2003, suscitada pelo Reino de Espanha em apoio do seu recurso, e que, não tendo sido invocado nenhum outro fundamento a respeito da legalidade do Regulamento n.º 1415/2004, há que negar provimento ao referido recurso.

Quanto às despesas

53 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Em aplicação do primeiro parágrafo do n.º 4 do mesmo artigo, a Comissão suporta as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino de Espanha é condenado nas despesas.

3) A Comissão das Comunidades Europeias suportará as suas próprias despesas.

Assinaturas