# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
14 de Novembro de 1989 *

No processo 6/88,

**Reino de Espanha**, representado por Javier Conde de Saro, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, e Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4 e 6, boulevard Emmanuel-Servais,

recorrente,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada pelos seus consultores jurídicos R. C. Fischer e F. J. Santaolalla, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de G. Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, Centre Wagner,

recorrida,

e no processo 7/88,

**República Francesa**, representada por J.-P. Puissochet, director dos Assuntos Jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na embaixada de França, 9, boulevard Prince Henri,

recorrente,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada pelo seu consultor jurídico R. C. Fischer e por P. Hetsch, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de G. Kremlis, membro do Serviço Jurídico da Comissão, Centre Wagner,

recorrida,

* Línguas do processo: espanhol e francês.

que têm por objecto a anulação do Regulamento (CEE) n.° 3151/87 da Comissão, de 22 de Outubro de 1987, relativo às declarações de capturas dos navios arvorando pavilhão de um Estado-membro que pesquem nas zonas de pesca de determinados países em vias de desenvolvimento (JO L 300, p. 15),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris e M. Zuleeg, presidentes de secção, T. Koopmans, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: J.-G. Giraud

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 13 de Abril de 1989,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Maio de 1989,

profere o presente

## Acórdão

1 Por requerimentos entrados na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Janeiro de 1988, o Reino de Espanha e a República Francesa interpuseram, ao abrigo do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, dois recursos que têm por objecto a anulação do Regulamento n.° 3151/87 da Comissão, de 22 de Outubro de 1987, relativo às declarações de capturas dos navios arvorando pavilhão de um Estado-membro que pesquem nas zonas de pesca de determinados países em vias de desenvolvimento (JO L 300, p. 15).

2 A Comissão adoptou o regulamento impugnado com base no Regulamento n.° 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 207, p. 1). Os artigos 5.° a 9.° deste último regulamento fixam, em relação a cada unidade populacional ou grupo de unidades populacionais *(stocks)*, submetidos a um total admissível de cap-

turas (TAC) ou uma quota, disposições relativas em especial:

— à existência a bordo dos navios de pesca de um diário de bordo em que os capitães devem registar as capturas efectuadas;

— à apresentação de uma declaração de desembarque aquando da descarga em terra após cada viagem;

— à informação, ao Estado-membro em causa, de cada transbordo de peixe;

— ao registo pelos Estados-membros das descargas em terra.

3 Nos termos do artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87, «unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais suplementares podem ser sujeitos ao disposto nos artigos 5.° a 9.°, de acordo com o procedimento fixado no artigo 14.°». Segundo este, as normas de execução, nomeadamente dos artigos 5.° a 9.°, serão adoptadas em conformidade com o chamado procedimento do «comité de gestão» previsto no artigo 14.° do Regulamento n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56).

4 A Comissão assinala no primeiro considerando do regulamento impugnado que a Comunidade tem, com determinados países em vias de desenvolvimento, acordos de pesca baseados no princípio da compensação financeira dos direitos de pesca obtidos. Nos termos do segundo considerando, «é indispensável para a boa gestão de tais acordos de pesca, que implicam uma contrapartida financeira importante da Comunidade relativa aos direitos de pesca e que contêm, para a Comunidade, certas obrigações de informação relativas às capturas efectuadas, que a Comissão seja informada dos resultados das actividades dos navios arvorando pavilhão de um Estado-membro nas águas sob a jurisdição do país parceiro; que é, em consequência, conveniente estabelecer um regime de registo e de notificação dos dados de capturas».

5 Mediante as disposições do regulamento controvertido, adoptadas com base no artigo 10.° do já citado Regulamento n.° 2241/87, a Comissão tornou extensíveis as disposições dos artigos 5.° a 9.° do mesmo regulamento às unidades populacio-

nais não submetidas a TAC ou a quotas que sejam objecto de capturas pelos navios da Comunidade que pesquem nas águas marítimas sob soberania ou jurisdição dos países em vias de desenvolvimento ao abrigo de um acordo entre a Comunidade e um dos referidos países. O regulamento controvertido prevê também que os Estados-membros comuniquem regularmente à Comissão as quantidades descarregadas, bem como qualquer informação recebida a propósito dessas capturas.

6 Para mais ampla exposição dos regulamentos comunitários aplicáveis na matéria, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos dos autos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

7 Os recorrentes invocam essencialmente três fundamentos de anulação: incompetência da Comissão, erro manifesto de apreciação e falta de fundamentação. Comecemos por examinar o primeiro fundamento.

8 O Governo espanhol entende que o artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87 não atribui competência à Comissão para definir as medidas de controlo das capturas efectuadas nas águas não comunitárias. Afirma que o âmbito de aplicação do referido regulamento, que compreende exclusivamente medidas de controlo aplicáveis a actividades piscatórias efectuadas em águas comunitárias, só pode ser alargado mediante regulamento do Conselho.

9 O Governo francês alega que o artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87 se refere aos artigos 5.° a 9.° do mesmo, que respeitam a unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais submetidas a um TAC ou a uma quota. Por conseguinte, estas disposições só podem ser aplicadas às zonas em que existem TAC ou quotas, o que não é o caso dos países em vias de desenvolvimento a que se refere o Regulamento n.° 3151/87. Entende, por isso, que este último regulamento não pode ser visto como uma modalidade de aplicação dos artigos 5.° a 9.° do Regulamento n.° 2241/87, na acepção do artigo 14.° do mesmo.

10 A Comissão alega, em primeiro lugar, que a aplicação das disposições comunitárias em matéria de conservação e gestão dos recursos da pesca e, portanto, de regras de controlo das actividades de pesca, não se limita às águas comunitárias, mas

estende-se a todas as actividades haliêuticas dos pescadores e navios dos Estados-membros, independentemente da zona onde operam. A Comissão cita, como exemplo, os regulamentos que fixam os TAC anuais e o Regulamento n.° 3984/87, que fixa para 1988 as possibilidades de capturas na área de regulamentação definida pela convenção NAFO (Organização das Pescarias do Noroeste do Atlântico) (JO L 375, p. 63).

11 Em seguida, a Comissão opõe-se à tese segundo a qual o âmbito de aplicação do artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87 se limita às águas que tenham sido previamente submetidas a um sistema de TAC ou de quotas. Invoca, a este respeito, o décimo primeiro considerando do Regulamento n.° 2241/87, segundo o qual são unidades populacionais suplementares as que não são objecto de um total admissível de capturas ou de quotas. Segundo a Comissão, esta definição não contém qualquer limite territorial. Estende-se, portanto, a todas as unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais não submetidos a TAC ou quota, onde quer que se capturem.

12 Por último, a Comissão entende que a extensão das medidas de controlo às capturas efectuadas pelos navios comunitários nas águas dos Estados terceiros em questão coincide com a finalidade do Regulamento n.° 170/83, que consiste em garantir a protecção dos fundos marinhos, a conservação dos recursos biológicos do mar e a sua exploração equilibrada em bases duráveis e em condições económicas e sociais adequadas. Afirma que estas finalidades são as mesmas que presidem à celebração, por parte da Comunidade, de acordos de pesca com os países em vias de desenvolvimento. Com efeito, ainda que esses acordos assentem em meios de conservação diferentes dos adoptados pela Comunidade, visam, segundo a Comissão, limitar o esforço de pesca, dado que se baseiam na vontade do Estado terceiro interessado e na obrigação da Comunidade de promover a gestão, exploração e conservação racionais dos recursos haliêuticos do referido Estado, mediante uma cooperação reforçada.

13 Deve declarar-se em primeiro lugar que, por força do artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87, que serve de base jurídica ao Regulamento n.° 3151/87, ora impugnado, a Comissão está habilitada a estabelecer, segundo o procedimento do «comité de gestão», as normas de aplicação necessárias para submeter as unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais suplementares ao regime de controlo das capturas previsto pelo Regulamento n.° 2241/87.

14 Para determinar se a Comissão tinha competência, com base nesta disposição, para adoptar o regulamento controvertido, importa começar por lembrar que, segundo a jurisprudência do Tribunal (ver acórdão de 17 de Dezembro de 1970, Köster, 25/70, Recueil, p. 1161, n.° 16), as disposições atributivas de competência de execução devem interpretar-se à luz do sistema e das finalidades tanto dessas disposições como da regulamentação, no seu conjunto.

15 No caso vertente, há que ter em conta o facto de o Regulamento n.° 2241/87, que contém a disposição de habilitação em questão, constituir em si mesmo um regulamento de execução de um regulamento de base do Conselho. Ora, segundo jurisprudência constante do Tribunal (ver, nomeadamente, acórdão do Tribunal de 16 de Junho de 1987, Romkes, 46/86, Colectânea, p. 2671), um regulamento de execução, como o Regulamento n.° 2241/87, deve respeitar os elementos essenciais da matéria que foram fixados no regulamento de base, isto é, no caso vertente, o Regulamento n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca. A competência da Comissão no que se refere ao artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87 situa-se, pois, tanto na perspectiva dos objectivos como no âmbito de aplicação do Regulamento n.° 170/83.

16 Há que salientar, a este propósito, que o Regulamento n.° 170/83 tem por objectivo instituir um regime comunitário de conservação e gestão dos recursos haliêuticos, garantindo a exploração equilibrada destes. Nos termos do seu artigo 2.°, as medidas de conservação são elaboradas à luz dos pareceres científicos disponíveis e podem nomeadamente incluir, para cada espécie ou grupo de espécies, o estabelecimento de zonas de pesca, bem como a limitação do esforço de pesca, em especial através da limitação das capturas.

17 O artigo 3.° do Regulamento n.° 170/83 dispõe o seguinte, no seu primeiro parágrafo: sempre que, para uma espécie ou espécies afins, se revele necessário limitar o volume das capturas, serão determinados anualmente o total das capturas por unidade populacional *(stock)* ou grupos de unidades populacionais *(stocks)*, a quota disponível para a Comunidade, assim como, se for caso disso, o total das capturas concedidas a países terceiros e as condições específicas em que devem ser efectuadas estas capturas. O segundo parágrafo precisa que a quota disponível referida no primeiro parágrafo é acrescida do total das capturas efectuadas pela Comunidade fora das águas sob jurisdição ou soberania dos Estados-membros.

18 Finalmente, por força do artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 170/83, o volume das capturas disponíveis para a Comunidade é repartido entre os Estados-membros de modo a assegurar a cada Estado-membro uma estabilidade relativa das actividades exercidas em relação a cada uma das unidades populacionais (*stocks*) consideradas.

19 São estas as disposições que permitem estender o sistema de controlo das capturas fixado no Regulamento n.° 2241/87 a unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais suplementares. Por conseguinte, deve examinar-se se a Comissão, ao exercer as competências executivas que lhe são atribuídas pelo artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87 para gerir os acordos de pesca entre a Comunidade e os países em vias de desenvolvimento, se manteve no âmbito dos regulamentos n.os 170/83 e 2241/87 do Conselho.

20 Deve sublinhar-se, a este respeito, que determinados acordos de pesca, designadamente os celebrados com a Noruega e a Suécia (ver JO 1980, L 226, p. 1 e 48; EE 04 F1 p. 100 e 146), são executados por meio do Regulamento n.° 170/83 e, assim, do Regulamento n.° 2241/87. Com efeito, aqueles acordos prevêem que as partes se consultarão anualmente sobre os direitos de pesca recíprocos e a gestão dos recursos biológicos comuns. No final dessas consultas, as delegações recomendarão às respectivas autoridades a fixação das quotas de captura para os navios da outra parte no acordo. As quotas de captura para os navios da Comunidade na zona de pesca dos citados países são em seguida repartidas a nível comunitário, nos termos dos artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 170/83 [ver, em último lugar, os regulamentos n.os 4196/88 e 4198/88 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988 (JO L 369, p. 45 e 54)]. Resulta, além disso, dos considerandos daqueles diplomas que a actividade dos navios da Comunidade está sujeita às medidas de controlo aplicáveis previstas no Regulamento n.° 2241/87.

21 Quando, pelo contrário, se trata da gestão dos acordos de pesca com os países em vias de desenvolvimento, há que reconhecer que, como refere o regulamento impugnado, esses acordos se baseiam no princípio da compensação financeira dos direitos de pesca obtidos. As condições e modalidades da compensação financeira estão definidas nos protocolos anexos aos acordos. Neles se prevê, entre outros aspectos, que as autorizações de pesca concedidas nos termos do acordo se limitem a um determinado número de navios. Caso as autoridades de um Estado costeiro decidam, devido à evolução do estado das unidades populacionais de peixes, adoptar medidas de conservação com incidência na actividade dos navios da Comunidade, deverá proceder-se a consultas entre as partes para adaptação do acordo.

Esta adaptação pode consistir, designadamente, na redução da compensação financeira a pagar pela Comunidade em termos proporcionais a qualquer redução substancial dos direitos de pesca.

22 Daqui resulta que a execução de determinados acordos de pesca, como os celebrados com a Suécia e a Noruega, se insere no âmbito do regime comunitário de conservação e gestão dos recursos da pesca, instituído pelo Regulamento n.° 170/83 do Conselho, enquanto os acordos de pesca celebrados com os citados países em vias de desenvolvimento são regidos por outros critérios. É assim que o sistema de controlo das capturas, definido no Regulamento n.° 2241/87, tem por objectivo, no âmbito dos acordos com os países nórdicos, a conservação dos recursos da pesca, e que, pelo contrário, no âmbito dos acordos com os países em vias de desenvolvimento, o sistema estabelecido pelo regulamento controvertido corresponde essencialmente a um objectivo financeiro.

23 Deve realçar-se, em segundo lugar, que o sistema de controlo das capturas, por estar estreitamente ligado ao regime comunitário de conservação e gestão dos recursos da pesca, não se aplica às zonas para as quais não exista qualquer limitação de capturas por força de um regulamento comunitário ou de um acordo celebrado pela Comunidade com países terceiros. Não estando as zonas abrangidas pelo regulamento controvertido sujeitas, no caso vertente, ao sistema comunitário dos TAC e das quotas, não caem, por consequência, sob a alçada do regime comunitário de conservação e gestão dos recursos da pesca.

24 Daqui se deve concluir, atendendo ao objectivo e ao sistema dos regulamentos n.os 170/83 e 2241/87, que a Comissão não tinha competência para alargar, nos termos do artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87, a aplicação de determinadas disposições dos artigos 5.° a 9.° deste diploma às unidades populacionais de peixes, não sujeitas a TAC ou a quotas, que são objecto de capturas pelos navios da Comunidade nas águas marítimas sob soberania ou jurisdição de países em vias de desenvolvimento, ao abrigo de um acordo entre a Comunidade e um dos referidos países.

25 Do que vem dito, decorre que o fundamento baseado na incompetência da Comissão deve ser acolhido e que o Regulamento n.° 3151/87 da Comissão deve ser anulado na totalidade, sem ser necessário analisar os demais fundamentos.

**Quanto às despesas**

26 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento Processual, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o houver requerido. Ora, no processo 7/88, o Governo francês não pediu a condenação da Comissão nas despesas. Tendo a Comissão sido vencida, deve ser condenada nas despesas no processo 6/88; no processo 7/88, cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **É anulado o Regulamento n.° 3151/87 da Comissão, de 22 de Outubro de 1987, relativo às declarações de capturas dos navios arvorando pavilhão de um Estado-membro que pesquem nas zonas de pesca de determinados países em vias de desenvolvimento.**

2) **A Comissão é condenada nas despesas do processo 6/88.**

3) **Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas no processo 7/88.**

Due Slynn Kakouris Zuleeg Koopmans

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 14 de Novembro de 1989.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due