RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 207/86 *

I — Matéria de facto

A — *A regulamentação contida no acto de adesão relativa ao acesso dos navios espanhóis às águas da antiga Comunidade dos Dez*

A regulamentação relativa ao acesso dos navios espanhóis às águas da antiga Comunidade dos Dez está contida nos artigos 156.° a 166.° (capítulo 4, secção II) do Acto de Adesão da Espanha e de Portugal à Comunidade Económica Europeia, de 12 de Junho de 1985 (JO L 302, p. 9; Edição Especial do *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 15.11.1985 (adiante designado por «acto de adesão»). Os artigos 156.° e 157.° precisam, sobre esta matéria, que o acesso desses navios está sujeito ao regime definido nessa secção do acto de adesão e que «os navios referidos nos artigos 158.°, 159.° e 160.° poderão exercer as suas actividades piscatórias nas zonas e nas condições determinadas nesses artigos».

No que respeita à pesca não especializada, o artigo 158.° do acto de adesão prevê que 300 navios espanhóis, cuja lista — designada por lista de base — figura no anexo IX do acto de adesão, poderão ser autorizados a pescar nas águas da antiga Comunidade dos Dez. Todavia, nos termos do artigo 158.°, segundo parágrafo, apenas 150 navios que constam das listas periódicas adoptadas pela Comissão podem exercer simultaneamente o seu direito de pesca.

O processo de elaboração destas listas periódicas é estabelecido pelo n.° 1 do artigo 163.° do acto de adesão. Nos termos deste artigo, as autoridades espanholas submeterão à Comissão projectos de listas. O n.° 2 do artigo 163.° acrescenta que estas listas abrangem um período de pelo menos um mês e que «após verificação, estas listas serão aprovadas pela Comissão, que as transmitirá às autoridades espanholas e às autoridades de controlo dos outros Estados-membros em causa».

O artigo 163.° foi executado pelo Regulamento n.° 3531/85 da Comissão, de 12 de Dezembro de 1985 (JO L 336, p. 20; EE 04 F4 p. 49), que fixa certas medidas técnicas e de controlo relativas às actividades de pesca dos navios que arvorem pavilhão de Espanha nas águas dos outros Estados-membros, com excepção de Portugal. Este regulamento estabelece que devem ser indicados, nomeadamente, os nomes e os números de matrícula dos navios, o nome dos proprietários, os métodos de pesca e as zonas de pesca previstas nos projectos de listas preparados pelas autoridades espanholas. Prevê também, no n.° 5 do seu artigo 3.°, que a Comissão examine os projectos de listas periódicas e adopte as listas definitivas.

Para assegurar o respeito destas disposições do acto de adesão, o Conselho adoptou em 31 de Dezembro de 1985 o Regulamento n.° 3781/85, que fixa as medidas a tomar em relação aos operadores que não respeitam certas disposições relativas às actividades de pesca previstas no acto de adesão (JO L 363, p. 26; EE 04 F4, p. 233). Este regulamento instituiu um sistema de sanções que consistem na não inscrição do navio nas listas periódicas.

* Língua do processo: espanhol.

B — *A regulamentação espanhola*

Antes da adesão da Espanha às Comunidades, as autoridades espanholas adoptaram em 12 de Junho de 1981 um decreto ministerial «regulamentando a actividade de pesca das frotas de alto mar que operam nos limites geográficos da área da Comissão das Pescas do Atlântico Nordeste (NEAFC)» (*Boletim Oficial do Estado Espanhol*, n.° 157, de 2.7.1981). Segundo este decreto, todos os navios que figuram numa lista das embarcações que, em 23 de Abril de 1980, tinham direito de acesso às águas dos estados da antiga Comunidade dos Dez, obtêm direito de acesso à pesca nas águas comunitárias, na medida das quotas disponíveis. Este decreto prevê a possibilidade de acumular num único navio direitos de acesso de vários navios pertencentes ao mesmo armador. Por outro lado, se um navio for vendido, desmantelado ou exportado pelo seu armador nas condições fixadas pelo decreto, o direito de acesso desse navio pode também ser transferido para outro navio do mesmo armador.

O objectivo prosseguido pelo decreto é incitar os armadores a diminuir o número de navios utilizados para pescar nas águas da antiga Comunidade dos Dez e aumentar a rentabilidade dos navios em causa, que, graças à acumulação de direitos de acesso, podem pescar com maior frequência.

C — *Origem do conflito*

A associação recorrente, a Apesco, agrupa uma série de armadores espanhóis cujos navios figuram na lista dos 300 navios mencionados no anexo IX do acto de adesão. Os navios destas empresas não beneficiam, todavia, de direitos de pesca acumulados por força do decreto ministerial espanhol de 1981. Esta associação constituiu-se, aliás, com o objectivo de obter a modificação do sistema estabelecido por este decreto ministerial.

Uma outra associação, a Ceepesca, agrupa os armadores cujos navios beneficiam de direitos de pesca acumulados.

Os navios que pertencem aos membros da Apesco figuram nas listas periódicas, preparadas pelas autoridades espanholas e aprovadas pela Comissão, com muito menor frequência do que os pertencentes aos membros da Ceepesca. Com efeito, ainda que a Apesco reúna 142 dos 300 navios que figuram na lista de base, entre Janeiro e Julho de 1985 esses navios só foram autorizados a pescar nas águas da antiga Comunidade dos Dez em metade do número de dias concedidos aos restantes 158 navios.

D — *Tramitação processual perante o Tribunal*

Por despachos de 3 de Dezembro de 1986 e de 28 de Janeiro de 1987, o Tribunal admitiu a intervenção em apoio da Comissão, por um lado, das sociedades Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, e Lagunak SL, e da Asociación de Armadores de Buques de Pesca con Derechos de Acceso a las Pesquerías de la CEE (adiante designada por «Ceepesca»), e, por outro lado, do Reino de Espanha.

Por despacho de 30 de Setembro de 1987, o Tribunal, com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu deferir o processo à Quinta Secção e iniciar a fase oral sem prévias medidas de instrução.

II — Pedidos das partes

A *recorrente* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) anular o acto de aprovação da lista periódica relativa ao mês de Julho de 1986 dos pescadores espanhóis autorizados a exercer as suas actividades nas águas comunitárias;

2) reconhecer o direito a que não voltem a ser discriminados os navios da Apesco;

3) ordenar à Comissão que repare a situação jurídica desses navios, concedendo-lhes nas futuras listas periódicas uma compensação correspondente aos dias de pesca perdidos.

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) indeferir o recurso da Apesco;

2) condenar a Apesco nas despesas.

O *Reino de Espanha*, parte interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) indeferir o recurso da Apesco;

2) condenar a Apesco nas despesas.

A Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), a Miya SA, a Lagunak SL, e a Ceepesca, partes intervenientes, concluem pedindo que o Tribunal se digne:

1) indeferir o recurso da Apesco;

2) condenar a Apesco nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *Quanto à admissibilidade*

A *Comissão* considera que só as entidades que exploram os navios que figuram na lista periódica impugnada têm legitimidade para apresentar um recurso de anulação contra o acto de aprovação desta lista. Relativamente à Apesco, a Comissão considera, assim, que o recurso só é admissível na parte em que é interposto em nome dessas entidades.

A Comissão sublinha, por outro lado, que o Tribunal não é competente, no quadro do artigo 173.° do Tratado, para ordenar à Comissão a reparação das discriminações de que são pretensamente vítimas os armadores agrupados na Apesco, concedendo compensações aos respectivos navios.

Por último, ainda que a Comissão reconheça que a Apesco tem o direito de impugnar o acto de aprovação da lista relativa ao mês de Julho de 1986, considera que a Apesco não tem, no âmbito do presente recurso, o direito de pôr em causa a conformidade das disposições nacionais com o direito comunitário.

A *Ceepesca*, que intervém em apoio da Comissão, sublinha que o recurso foi interposto em Agosto de 1986, quando a lista do mês de Julho de 1986 já não era aplicável. A Ceepesca considera, assim, que o recurso é extemporâneo.

Considera também, por outro lado, que a Apesco impugna na realidade disposições do direito interno espanhol e que é aos órgãos jurisdicionais espanhóis que cabe pronunciarem-se sobre esta questão. O Tribunal de Justiça, portanto, não seria competente para apreciar o presente recurso.

A *Apesco*, por seu lado, insiste no facto de o recurso ser dirigido contra um acto da Comissão, a saber, o acto de aprovação da lista periódica relativa ao mês de Julho de 1986, e que este é susceptível de impugnação, nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE. A Apesco considera também que, enquanto associação da qual fazem parte os navios espanhóis que são objecto de uma discriminação, possui um evidente interesse em agir.

B — *Quanto ao mérito*

A *Apesco* sublinha, em primeiro lugar, que resulta dos artigos 156.° e 157.° do acto de adesão que a regulamentação estabelecida no que respeita às condições de acesso dos pescadores espanhóis às águas da antiga Comunidade dos Dez tem carácter exaustivo, salvo em dois casos particulares para os quais foram adoptados os regulamentos n.os 3531/85 e 3781/85. Ora, não há no acto de adesão, nem nestes regulamentos, qualquer disposição que confie às autoridades espanholas a missão de adoptar regras que precisem ou pormenorizem ainda mais o regime de acesso dos navios espanhóis. Aliás, nenhuma regra previu qualquer delegação em benefício das autoridades espanholas. Nestas condições, a aprovação das listas periódicas continua a ser da competência exclusiva da Comissão que, para esse efeito, deve apenas atender ao direito comunitário. A leitura dos artigos 158.° e 163.° do acto de Adesão, bem como do Regulamento n.° 3531/85, já citado, mostram aliás claramente que é à Comissão que cabe estabelecer e aprovar as listas periódicas.

Em segundo lugar, para a Apesco, a competência da Comissão ultrapassa a simples verificação formal das listas, como resulta do emprego do termo «adoptada» no artigo 158.°, n.° 2, e no artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3531/85, e dos termos «verificação» e «aprovadas» no artigo 163.° Assim, a Apesco considera que a Comissão deve verificar se a lista que lhe é submetida foi estabelecida de acordo com as regras comunitárias aplicáveis, devendo recusar a respectiva aprovação em caso de violação do direito comunitário. A Comissão tem, pois, competência para verificar se certos navios são excluídos ilegalmente das listas periódicas. Aliás, a Comissão tem competência para excluir um navio punido com a não inscrição prevista no Regulamento n.° 3781/85, caso essa sanção não tenha sido considerada nos projectos submetidos à sua aprovação.

Em terceiro lugar, para a Apesco, a Comissão violou o direito comunitário ao aprovar projectos de listas periódicas que incluem certos navios com maior frequência do que outros. Com efeito, ao fazê-lo, a Comissão utiliza os critérios empregues pelas autoridades espanholas para estabelecer os projectos de listas. Ora, estes critérios são contrários ao direito comunitário, já que não existe, nem no acto de adesão, nem nos regulamentos de execução, qualquer vestígio de uma norma que permita afirmar que certos navios espanhóis constantes da lista dos 300 são mais qualificados, no que se refere ao acesso às águas da antiga Comunidade dos Dez, do que outros navios enumerados nessa lista. A Apesco sublinha que o acto de adesão concede direitos iguais aos 300 navios espanhóis autorizados a pescar nas águas comunitárias.

As listas periódicas aprovadas pela Comissão incluem navios «fantasmas», isto é, que já não estão em actividade, os quais obtêm assim direitos de acesso, enquanto navios que figuram na lista dos 300 e não têm direitos de acesso acumulados são penalizados, sem que se tenha recorrido às sanções previstas

pelo próprio direito comunitário. Assim, é de concluir que tal situação é proibida pelo direito comunitário, já que é contrária aos princípios da igualdade e da proporcionalidade por ele reconhecidos.

Em quarto lugar, a recorrrente sublinha que o artigo 2.° do Regulamento n.° 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum das estruturas no sector da pesca (JO L 20, p. 19; EE 04 F1, p. 16), prevê que os Estados-membros «assegurem, especialmente, a igualdade de condições de acesso e de exploração dos fundos, situados nas águas referidas no primeiro parágrafo, a todos os navios de pesca com bandeira de um dos Estados-membros e matriculados no território comunitário». Assim, ao conceder direitos de pesca com maior frequência a determinados navios do que a outros, a Comissão violou a proibição de discriminação consagrada pelo direito comunitário.

A *Comissão* partilha plenamente a opinião da Apesco de que a regulamentação do acesso às águas comunitárias está contida no acto de adesão e é da competência exclusiva da Comunidade. Considera, todavia, que, no exercício dessa competência exclusiva, a Comunidade pode confiar certas tarefas e conferir certos poderes aos Estados-membros, deixando-lhes uma margem de apreciação mais ou menos ampla. Estas delegações de poderes são perfeitamente admissíveis e frequentemente utilizadas. Assim, em matéria de pesca, o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983 (JO L 24, p. 1; EE 04 F2, p. 56), prevê que cada Estado-membro deve gerir a quota de pesca que lhe foi atribuída.

No caso *sub judice*, a Comissão considera que o próprio acto de adesão deixou às autoridades nacionais a selecção dos navios autorizados a pescar periodicamente nas águas comunitárias, atribuindo à Comissão uma simples missão de controlo e de aprovação formal da lista.

A este respeito, a Comissão apoia-se essencialmente no texto do artigo 163.°, n.° 2, onde se afirma que a Comissão verifica as listas submetidas pelas autoridades espanholas. Para a Comissão, o termo «verificar» demonstra que o seu papel se limita a examinar se, no caso concreto, os navios inscritos na lista dos 150 figuram na lista de base, assegurando-se por outro lado de que o número proposto de navios não ultrapassa os limites fixados pelo acto ou de que esses navios não foram objecto das sanções previstas pelo Regulamento n.° 3781/85. O acto de adesão estabelece, pois, uma nítida repartição de tarefas entre a Comissão e as autoridades espanholas.

A Comissão sustenta que esta análise é apoiada pelos textos que o Conselho e a Comissão adoptaram em execução do acto de adesão. Com efeito, estes diferentes regulamentos não permitem, de modo algum, a modificação dos projectos de listas. Para que a Comissão estivesse habilitada a seleccionar os navios inscritos nas listas periódicas, teria aliás sido necessário prever um sistema que permitisse que as empresas de pesca fossem conhecidas directamente e de forma detalhada pelos serviços da Comissão, o que não foi o caso.

Cabe pois às autoridades nacionais escolher os navios na lista de base e fazê-los figurar nos projectos de listas periódicas submetidos à apreciação da Comissão. A Comissão considera, portanto, que qualquer contencioso relativo à composição destas listas é da competência exclusiva dos tribunais espanhóis.

A Comissão examina, por fim, o argumento retirado da noção de igualdade nas condições de acesso que figura no Regulamento

n.° 101/76 do Conselho. Considera que este argumento é subsidiário, já que diz respeito ao conteúdo dos projectos de lista, da responsabilidade exclusiva das autoridades espanholas. Esclarecido este ponto, a Comissão insiste particularmente no facto de o primeiro parágrafo do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 101/76 prever que «o regime aplicado por cada Estado-membro para o exercício da pesca, nas águas marítimas sob a sua jurisdição ou soberania, não pode provocar diferenças de tratamento em relação aos restantes Estados-membros». Para a Comissão, este artigo 2.° obriga desde logo cada um dos Estados-membros a tratar os pescadores dos outros Estados-membros da mesma forma que os seus nacionais, e não a assegurar a igualdade de tratamento entre os seus nacionais.

O *Reino de Espanha*, que intervém em apoio da Comissão, analisa em primeiro lugar as diferentes disposições do acto de adesão, concluindo que nenhuma delas foi violada neste caso. Nenhuma destas disposições impõe qualquer obrigação ou condição de igualdade nem estabelece um critério de selecção dos navios. Esta situação deve-se ao facto de, aquando das negociações com vista à adesão, o Reino de Espanha, que era partidário da manutenção do sistema de cumulação dos direitos, ter feito declarar no acto de adesão que o acesso às zonas de pesca deveria ser efectuado por cada navio com base em direitos cumulados. Este regime de acesso, inteiramente justo e equitativo, é o que vigora no direito espanhol, sendo por conseguinte respeitado pelo acto de adesão.

Em seguida, o Reino de Espanha considera que o artigo 2.° do Regulamento n.° 101/76 é claro. Esta disposição estabelece que os navios de pesca dos diferentes Estados-membros estão em pé de igualdade, no que se refere às condições de acesso e de exploração das zonas marítimas, mas tal princípio não pode ser invocado em relação ao que o Reino de Espanha chama igualdade interna, isto é, entre os navios do mesmo Estado-membro.

Da mesma forma, não há qualquer violação do artigo 7.° do Tratado, já que a aprovação da lista periódica para o mês de Julho não cria qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

Por último, o Reino de Espanha considera que o recurso previsto pelo artigo 173.° do Tratado não é processo adequado para declarar se uma norma interna espanhola é legal ou não, nem para apreciar a sua conformidade com o direito comunitário.

Em todo o caso, considera que o seu decreto ministerial de 12 de Junho de 1981 não viola qualquer princípio do direito comunitário. Com efeito, em primeiro lugar, o direito comunitário não se substituiu ao referido decreto ministerial, que está portanto inteiramente em vigor. Em segundo lugar, este decreto ministerial não contém qualquer disposição contrária ao acto de adesão. Em terceiro lugar, o decreto não viola o princípio da igualdade, que não é consagrado por qualquer disposição concreta. Em quarto lugar, o decreto estabeleceu uma série de vantagens económicas e fiscais em benefício dos destinatários que preencham as condições contidas na regulamentação. Quanto aos navios que não preenchem essas condições, como é o caso dos que pertencem aos membros da Apesco, era claro que não obteriam tais vantagens. Esta pretensa discriminação, todavia, não resulta da regra, mas da sua violação. Foram as entidades em causa que criaram elas próprias a discriminação, ao não se conformarem com a regra.

A título de conclusão, o Reino de Espanha considera que o decreto ministerial atingiu os seus objectivos, já que o número dos navios de pesca foi reduzido de 460, em 1981, para 300, em 1986.

Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, Lagunak SL, e a Ceepesca, que intervêm também em apoio da Comissão, alegam em primeiro lugar que o acto de adesão prevê expressamente no seu artigo 163.° que o estabelecimento das listas periódicas cabe, de pleno direito, às autoridades espanholas.

Como nem o acto de adesão, nem o Regulamento de execução n.° 3531/85 fornecem critérios para a elaboração dessas listas, as autoridades espanholas têm de cumprir a regulamentação espanhola em vigor, isto é, o decreto ministerial de 12 de Junho de 1981.

Por outro lado, as mesmas intervenientes recordam que a Comissão tem por única missão verificar o conteúdo das listas apresentadas pela administração espanhola. No caso concreto, a verificação consiste em conferir se os navios inscritos no projecto de listas figuram no anexo IX do acto de adesão, se não estão abrangidos por qualquer sanção ou se os dados técnicos coincidem com os que figuram nesse anexo. Assim, não cabe de forma alguma à Comissão analisar, rejeitar ou confirmar os critérios internos seguidos pelas autoridades espanholas na elaboração dos projectos de listas periódicas. Em consequência, o facto de aprovar um projecto elaborado em conformidade com o decreto de 12 de Junho de 1981 não significa que a Comissão, ao fazê-lo, aplique uma norma de direito interno da ordem jurídica espanhola.

Por último, no que respeita à pretensa violação do princípio da igualdade das condições de acesso, as intervenientes sublinham, em primeiro lugar, que, no plano interno, não há violação do princípio da igualdade de tratamento, já que o decreto de 12 de Junho de 1981 é um texto de carácter geral, que ainda pode ser invocado pelas empresas de pesca que figuram no anexo do decreto. Em seguida, no plano comunitário, a diferença do ponto de vista da cumulação dos direitos não implica necessariamente uma desigualdade de tratamento das duas categorias de navios. Com efeito, a entrada em vigor do acto de adesão não prejudicou a situação dos navios que não tinham direitos acumulados, já que o acto de adesão elevou para 150 o número dos navios autorizados a pescar simultaneamente nas águas da CEE, anteriormente muito mais reduzido.

Por último, o artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 101/76 também não é aplicável ao caso visado pela Apesco, quer devido ao facto de o regime previsto pelo acto de adesão ser um regime provisório que derroga o regime comunitário geral de conservação e de gestão de recursos da pesca, quer porque a actividade de pesca referida no acto de adesão se exerce em águas que não estão submetidas à soberania ou à jurisdição da Espanha.

R. Joliet
Juiz relator