ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
4 de Outubro de 1991 *

No processo C-246/89,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Robert Fischer, consultor jurídico, e Peter Oliver, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Guido Berardis, membro do seu Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

apoiada por

Reino de Espanha, representado por Javier Conde de Saro, director geral da coordenação jurídica e institucional comunitária, e por Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, chefe do serviço do contencioso comunitário, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4 e 6, boulevard Émmanuel-Servais,

interveniente,

contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por T. J. G. Pratt, principal assistant treasury solicitor, na qualidade de agente, assistido por Sir Nicholas Lyell QC, solicitor general, Christopher Bellamy QC, Christopher Vajda, barrister e Andrew Macnab, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

demandado,

apoiado por

* Língua do processo: inglês.

Irlanda, representada por Louis J. Dockery, chief state solicitor, na qualidade de agente, assistido por James O'Reilly, senior counsel no foro da Irlanda, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Irlanda, 28, route d'Arlon,

interveniente,

que tem por objecto a declaração de que, ao impor as condições de nacionalidade previstas nos artigos 13.° e 14.° do Merchant Shipping Act 1988, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, 52.° e 221.° do Tratado CEE,

O TRIBUNAL,

composto por: G. F. Mancini, presidente de secção, exercendo funções de presidente, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, J. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco presidentes de secção, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, juízes,

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

visto o relatório para audiência

ouvidas as alegações das partes na audiência de 17 de Janeiro de 1991,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Março de 1991,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 4 de Agosto de 1989, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção que tem por objecto a declaração de que, ao impor as condições de nacionalidade previstas nos artigos 13.° e 14.° do Merchant Shipping Act 1988 (a seguir «lei de 1988»), o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, 52.° e 221.° do Tratado CEE.

2 O n.° 1 do artigo 13.°, da lei de 1988 prevê o estabelecimento de um novo registo de navios de pesca britânicos em que podem ser registados os navios de pesca que preencham as condições previstas no artigo 14.° dessa lei. O n.° 2 do artigo 13.°, exclui, no essencial, a matrícula de navios de pesca em qualquer outro registo britânico; todavia, o n.° 2 do artigo 3.° prorroga, por um período transitório, a validade das matrículas existentes até à matrícula no novo registo.

3 A lei de 1988 entrou em vigor em 1 de Dezembro de 1988 e o período transitório referido no n.° 3 do artigo 13.° chegou ao seu termo em 31 de Março de 1989.

4 O n.° 1 do artigo 14.° da lei de 1988 prevê que, salvo decisão em contrário do ministro dos Transportes, um navio de pescas só pode ser matriculado no novo registo se:

«a) o barco for propriedade britânica;

b) o barco for gerido e a sua actividade dirigida e controlada a partir do território do Reino Unido; e

c) cada armador, gerente ou explorador do navio for uma pessoa ou sociedade qualificada».

Em conformidade com o n.° 2 do mesmo artigo, um navio de pesca é considerado pertencente a um proprietário britânico se a propriedade nominal (*legal ownership*) for totalmente detida por uma ou várias pessoas ou sociedades qualificadas e se a propriedade efectiva (*beneficial ownership*) do navio pertencer a uma ou várias sociedades qualificadas ou em pelo menos 75 % a uma ou várias pessoas qualificadas; o n.° 7 da mesma disposição precisa que, por «pessoa qualificada», deve entender-se uma pessoa que seja cidadão britânico, residente e domiciliado no Reino Unido, e, por «sociedade qualificada», uma sociedade constituída no Reino Unido, que aí tenha o seu principal centro de actividades (*principal place of business*), de cujo capital social pelo menos 75 % seja detido por uma ou várias pessoas ou sociedades qualificadas e de cujos administradores pelo menos 75 % sejam pessoas qualificadas.

5 Considerando que as condições de nacionalidade decretadas pela lei de 1988 violam os artigos 7.°, 52.° e 221.° do Tratado, a Comissão encetou o processo previsto no artigo 169.° do Tratado CEE contra o Reino Unido.

6 Por dois despachos de 4 de Outubro de 1989, o Tribunal de Justiça permitiu que o Reino de Espanha interviesse em apoio dos pedidos da Comissão e a Irlanda interviesse em apoio dos pedidos do Reino Unido.

7 Por despacho de 10 de Outubro de 1989 (246/89 R, Colect., p. 3125), o presidente do Tribunal de Justiça deferiu um pedido de medidas provisórias apresentado pela Comissão, ordenando ao Reino Unido que suspendesse a aplicação das condições de nacionalidade previstas na lei de 1988. Em cumprimento desse despacho e até à prolacção do acórdão no processo principal, o Reino Unido adoptou uma *order* alterando o artigo 14.° da lei de 1988, com efeitos a partir de 2 de Novembro de 1989.

8 Para mais ampla exposição dos factos do processo, da sua tramitação 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.

9 Na opinião da Comissão, as condições previstas na lei de 1988 referentes à nacionalidade dos proprietários e exploradores de navios de pesca britânicos e à nacionalidade dos accionistas e administradores de sociedades que detêm, fretam, ou exploram tais navios de pesca constituem discriminações em razão da nacionalidade. Portanto, são proibidas pela norma geral contida no artigo 7.°, bem como pelas disposições mais específicas dos artigos 52.° e 221.° do Tratado CEE.

Competência dos Estados-membros para definir as condições de nacionalidade dos navios

10 O Governo do Reino Unido alega em primeiro lugar que o Tratado CEE não pode ser interpretado no sentido de que priva os Estados-membros da sua competência para determinarem a nacionalidade dos seus navios, incluindo as condições relativas à nacionalidade dos proprietários.

11 Deve dizer-se, em primeiro lugar, tal como o Tribunal afirmou no seu acórdão de 25 de Julho de 1991, Factortame II, n.° 13 (C-221/89, Colect., p. I-3905), que, no estado actual do direito comunitário, a competência para determinar as condições da matrícula de navios cabe aos Estados-membros. No que diz respeito, em especial, aos navios de pesca, as disposições do Regulamento (CEE) n.° 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 20, p. 19; EE 04 F1 p. 16), referem-se a navios de pesca «arvorando pavilhão» de um Estado-membro ou nele «matriculados», mas permitem que estes termos sejam definidos na legislação dos Estados-membros (acórdãos de 25 de Julho de 1991, Factortame II, já referido, n.° 13, e de 19 de Janeiro de 1988, Pesca Valentia, n.° 13, 223/86, Colect., p. 83).

12 Não obstante, deve recordar-se que os Estados-membros devem exercer as competências que detêm respeitando o direito comunitário (ver, em último lugar, os acórdãos de 7 de Junho de 1988, Grécia/Comissão, 57/86, n.° 9, 57/86, Colect., p. 2855, e de 21 de Junho de 1988, Comissão/Grécia, n.° 7, 127/87, Colect., p. 3333).

13 O Governo do Reino Unido alega, todavia, que assim não sucede quando se trata da competência que o direito internacional público reconhece a cada Estado para

definir soberanamente as condições em que concede a um navio o direito de arvorar o seu pavilhão. Invoca, a este respeito, o n.° 1 do artigo 5.° da Convenção de Genebra de 29 de Abril de 1958 sobre o Alto Mar (*Colectânea dos Tratados das Nações Unidas* 450, n.° 6465), que vem redigido como se segue:

«Cada Estado fixa as condições pelas quais concede a sua nacionalidade aos navios e bem assim as condições de registo e o direito de arvorar o seu pavilhão. Os navios possuem a nacionalidade do Estado cujo pavilhão estão autorizados a usar. Deve existir uma ligação substancial entre o Estado e o navio: o Estado deve, nomeadamente, exercer a sua jurisdição efectiva e a sua fiscalização nos domínios técnico, administrativo e social sobre os navios que arvoram o seu pavilhão.»

14 Este argumento somente poderia ter algum mérito se as exigências do direito comunitário relativas ao exercício, pelos Estado-membros, dos poderes que detêm em matéria de matrícula de navios estivessem em conflito com as normas do direito internacional.

15 Consequentemente, deve afirmar-se que, no estado actual do direito comunitário, cabe aos Estados-membros determinar, em conformidade com as regras gerais de direito internacional, as condições de matrícula de um navio nos seus registos e da concessão a esse navio do direito de arvorar o seu pavilhão, mas que, ao exercerem essa competência, os Estados-membros devem respeitar as normas do direito comunitário.

16 Por isso levanta-se a questão de saber se as condições de nacionalidade em causa são compatíveis com as normas direito comunitário, e mais particularmente com os artigos 7.°, 52.° e 221.° do Tratado CEE.

Compatibilidade das condições da nacionalidade em litígio com os artigos 7.°, 52.° e 221.° do Tratado CEE

Artigo 7.° do Tratado

17 Deve recordar-se, a este respeito, que, em jurisprudência constante (ver, por exemplo, acórdão de 30 de Maio de 1989, Comissão/Grécia, n.° 13, 205/87, Colect., p. 1461), o Tribunal de Justiça decidiu que o artigo 7.° só se aplica de forma autónoma em situações regidas pelo direito comunitário em relação às quais o Tratado não preveja proibições específicas de discriminação.

18 No mesmo acórdão (n.° 12), o Tribunal precisou que o princípio geral de não discriminação em razão da nacionalidade, enunciado pelo artigo 7.° do Tratado, foi desenvolvido pelo artigo 52.° do Tratado no domínio específico regido por este artigo e que, consequentemente, quaisquer normas incompatíveis com esta última disposição são também incompatíveis com o artigo 7.° do Tratado.

Artigo 52.° do Tratado

19 Quanto ao artigo 52.° do Tratado CEE, a Comissão afirma que a recusa de matrícula como navios de pesca britânicos a barcos detidos, fretados, geridos ou explorados por nacionais de outros Estados-membros, pessoas singulares ou colectivas, priva estes nacionais do seu direito de se estabelecerem no Reino Unido para aí exercerem as suas actividades de pesca, nas mesmas condições que os nacionais do Reino Unido. Além disso, as condições de nacionalidade aplicáveis aos accionistas e administradores de sociedades privam esses mesmos cidadãos de outros Estados-membros do direito de constituírem e dirigirem sociedades no sector das pescas marítimas no Reino Unido. Finalmente, essas mesmas condições restringem a possibilidade de sociedades de outros Estados-membros, na acepção do artigo 58.°, prosseguirem actividades de pesca marítima a partir do Reino Unido, através de agências, sucursais ou filiais.

20 Na audiência, a Comissão alegou que a matrícula de um navio constituía em si mesma um acto de estabelecimento na acepção dos artigos 52.° e seguintes do Tratado e que, consequentemente, as normas relativas ao livre estabelecimento eram aplicáveis.

21 Deve observar-se, a esse propósito, que o conceito de estabelecimento, na acepção do artigo 52.° e seguintes do Tratado, envolve a efectiva prossecução de uma actividade económica através de uma instalação estável noutro Estado-membro por um período indeterminado.

22 Consequentemente, a matrícula de um navio não envolve necessariamente um estabelecimento na acepção do Tratado, em especial quando um navio não seja utilizado para prosseguir uma actividade económica ou quando o pedido de matrícula seja feito por ou no interesse de uma pessoa que não esteja estabelecida, nem vai estabelecer-se, no Estado-membro em causa.

23 Todavia, quando o navio constitui um instrumento de exercício de uma actividade económica que envolve uma instalação estável no Estado-membro em causa, a matrícula desse navio não pode ser dissociada do exercício da liberdade de estabelecimento.

24 Segue-se que as condições de registo de navios não devem constituir obstáculo à liberdade de estabelecimento, na acepção dos artigos 52.° e seguintes do Tratado.

25 O Governo do Reino Unido alega, todavia, que a matrícula de um navio num Estado-membro não é um acto prévio necessário ao estabelecimento nesse Estado, uma vez que pessoas singulares ou colectivas que desejem dirigir, a partir, por exemplo, do Reino Unido, operações de exploração dos seus navios, mesmo navios de pesca, no âmbito de operações ligadas ao seu território, não estão impedidas de o fazer; tal estabelecimento no Reino Unido é possível em relação a qualquer navio registado num dos outros Estados-membros.

26 Este argumento não pode ser acolhido. Em conformidade com o disposto no segundo parágrafo no artigo 52.° do Tratado, a liberdade de estabelecimento com-

preende, no caso dos nacionais de um Estado-membro, «o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício [...] nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais...».

27 O Governo do Reino Unido considera que o Tratado não se opõe às condições de nacionalidade em litígio, porque só pode haver discriminação em razão de nacionalidade quando a legislação de um Estado-membro trate diferentemente as pessoas em razão da sua diferente nacionalidade. Ora, neste caso, o que está em causa não é um tratamento discriminatório em razão da nacionalidade mas sim as condições de concessão de nacionalidade e, neste domínio, os Estados-membros são livres de determinar a quem concedem ou recusam a sua nacionalidade, quer se trate de pessoas singulares ou de navios.

28 A este respeito, deve observar-se que a «nacionalidade» de navios, que não são sujeitos de direito, é diferente da «nacionalidade» de pessoas físicas.

29 A proibição de discriminação em razão da nacionalidade, que vem enunciada, nomeadamente, quanto ao direito de estabelecimento, no artigo 52.° do Tratado, refere-se às diferenças de tratamento, tanto entre pessoas singulares nacionais de Estados-membros, como entre sociedades equiparadas a essas pessoas singulares por força do artigo 58.°

30 Consequentemente, no exercício das suas competências para definir as condições de concessão da sua «nacionalidade» a um navio, cada Estado-membro é obrigado a respeitar a proibição de discriminação dos nacionais dos Estados-membros em razão da sua nacionalidade.

31 Segue-se do que precede que as condições de nacionalidade incriminadas, de acordo com as quais as pessoas singulares, proprietárias ou fretadoras de um navio e, no caso de uma sociedade, os seus accionistas e administradores devem ter a nacionalidade britânica para que o navio possa ser matriculado no registo britânico de navios de pesca, são contrárias ao disposto no artigo 52.° do Tratado.

Artigo 221.° do Tratado

32 Na opinião da Comissão, as condições britânicas em causa, na medida em que se referem ao controlo de sociedades «qualificadas», produzem efeitos discriminatórios em relação a nacionais de outros Estados-membros que desejem adquirir acções em sociedades que detenham, fretem, e administrem ou explorem navios de pesca britânicos e são, por conseguinte, contrárias ao artigo 221.° do Tratado.

33 Deve dizer-se que as condições de nacionalidade em litígio, na medida em que se referem ao controlo de sociedades, são contrárias ao artigo 221.° do Tratado, que impõe aos Estados-membros a obrigação de conceder a nacionais de outros Estados-membros o mesmo tratamento que aos seus próprios nacionais, no que toca à participação no capital de sociedades, na acepção do artigo 58.°

Possibilidade de justificar as condições de nacionalidade em litígio com a política comum das pescas e mais particularmente com o regime de quotas

34 O Governo do Reino Unido considera que as condições de nacionalidade introduzidas pela lei de 1988 se justificam pela actual regulamentação comunitária das pescas. Estas normas, ainda que estabelecendo um regime comum, são baseadas num princípio de nacionalidade para efeitos da atribuição de quotas de pesca. Em conformidade com o disposto no n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 170/83, compete aos Estados-membros determinar as regras de utilização das quotas a eles atribuídas e, consequentemente, fixar as condições que os navios autorizados a pescar por conta dessas quotas deverão satisfazer.

35 Deve observar-se, em primeiro lugar, que, nos seus acórdãos de 14 de Dezembro de 1989, Agegate (C-3/87, Colect., p. 4459) e Jaderow (C-216/87, Colect., p. 4509), o Tribunal declarou que, ao exercer a competência que está atribuída para definir as regras de utilização das suas quotas, os Estados-membros podem determinar que navios de pesca da sua frota pesqueira são autorizados a pescar por conta das suas quotas nacionais, provido que os critérios utilizados sejam compatíveis com o direito comunitário. Neste último acórdão, o Tribunal de Justiça afirmou nomeadamente que um Estado-membro pode impor condições destinadas

a assegurar que o navio tenha uma ligação económica real com esse Estado-membro, na medida em que essa ligação diga respeito somente às relações entre as actividades de pesca do navio e as populações tributárias das pescas e as indústrias conexas.

36 Deve observar-se a seguir que a legislação nacional em causa no que toca à matrícula de navios não tem por objecto definir as regras de utilização das quotas. Consequentemente, quaisquer que sejam os objectivos prosseguidos pelo legislador nacional, essa legislação não pode justificar-se pela existência de um regime comunitário de quotas.

37 O Governo do Reino Unido alega ainda que, se qualquer nacional de um Estado-membro fosse autorizado a matricular o seu navio noutro Estado-membro e, consequentemente, beneficiar dos direitos de pesca de que os nacionais desse último Estado-membro gozam, isso comprometeria o regime aplicável a certas regiões particularmente dependentes da actividade de pesca e das indústrias conexas referidas no anexo VII à resolução da Haia de 1976 (regime dito as «preferências da Haia»), o regime aplicável ao exercício da pesca nas zonas costeiras, os mecanismos cuidadosamente ponderados estabelecidos nos artigos 156.° a 166.° e 346.° a 353.° do acto de adesão de 1985 e os esforços feitos pelos Estados-membros com vista à reestruturação das suas frotas pesqueiras no âmbito dos programas plurianuais da Comunidade.

38 A este respeito, basta salientar que os regimes referidos pelo Reino Unido não são baseados na nacionalidade das pessoas e não podem, consequentemente, fornecer qualquer justificação para derrogar, em matéria de matrícula de navios de pesca, a proibição de qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

39 Resulta de todas as considerações precedentes que, ao impor como condições de matrícula de um navio de pesca no seu registo nacional que os proprietários (os «legal owners» e, pelo menos, 75 % dos «beneficial owners», quando os últimos

sejam pessoas singulares), fretadores e exploradores do navio sejam nacionais britânicos ou sociedades constituídas no Reino Unido e que, neste último caso, pelo menos 75 % do capital de cada uma dessas sociedades seja detido por nacionais britânicos ou por sociedades que satisfaçam as mesmas condições e que 75 % dos administradores dessas sociedades sejam nacionais britânicos, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, 52.° e 221.° do Tratado CEE.

Quanto às despesas

40 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo o Reino Unido sido vencido, há que condená-lo nas despesas da Comissão, incluindo as do processo de medidas provisórias, e do Reino de Espanha. A Irlanda suportará as suas próprias despesas, incluindo as efectuadas com o processo de medidas provisórias.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **Ao impor como condições de matrícula de um navio de pesca no seu registo nacional que os proprietários (os «legal owners» e, pelo menos, 75 % dos «beneficial owners», quando os últimos sejam pessoas singulares), fretadores e exploradores do navio sejam nacionais britânicos ou sociedades constituídas no Reino Unido e que, neste último caso, pelo menos 75 % do capital de cada uma dessas sociedades seja detido por nacionais britânicos ou por sociedades que satisfaçam as mesmas condições e que 75 % dos administradores dessas sociedades sejam**

nacionais britânicos, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, 52.° e 221.° do Tratado CEE.

2) **Condenar o Reino Unido no pagamento das despesas da Comissão, incluindo as do processo de medidas provisórias, e as do Reino de Espanha;**

3) **A Irlanda suportará as suas próprias despesas, incluindo as do processo de medidas provisórias.**

Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Grévisse Zuleeg Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de Outubro de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente em exercício

G. F. Mancini

presidente de secção