ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
19 de Fevereiro de 1998 *

No processo C-4/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) e Northern Ireland Fishermen's Federation

e

Department of Agriculture for Northern Ireland,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade, por um lado, do Regulamento (CE) n.° 3362/94 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, que fixa os totais admissíveis de capturas para 1995 e certas condições em que podem ser pescadas determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes (JO L 363, p. 1) e, por outro, do Anexo VII da resolução de 3 de Novembro de 1976, adoptada pelo Conselho em Haia, bem como sobre a interpretação do princípio da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm e R. Schintgen, presidentes de secção, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (relator), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch e P. Jann, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) e da Northern Ireland Fishermen's Federation, por David Vaughan, QC, Fergus Randolph, barrister, e Peter Martin, solicitor,

— em representação do Governo do Reino Unido, por Stephanie Ridley, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por Patrick Coughlin, QC, e Christopher Vajda, barrister,

— em representação do Governo dinamarquês, por Peter Biering, chefe de divisão, na qualidade de agente,

— em representação do Governo irlandês, por Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, assistido por Edwin R. Alkin e Caitlín Ní Fhlaitheartaigh, BL,

— em representação do Conselho da União Europeia, por John Carbery, consultor jurídico, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Thomas van Rijn, consultor jurídico, e Xavier Lewis, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) e da Northern Ireland Fishermen's Federation, representadas por David Vaughan e Fergus Randolph, do Governo do Reino Unido, representado por Stephanie Ridley, assistida por Christopher Vajda, do Governo irlandês, representado por Michael A. Buckley, assistido por Paul Gallagher, SC, e Edwin R. Alkin, do Conselho, representado por John Carbery, e da Comissão, representada por Thomas van Rijn e Xavier Lewis, na audiência de 6 de Maio de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Setembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 13 de Outubro de 1995, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Janeiro de 1996, a High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division, submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, cinco questões sobre a validade, por um lado, do Regulamento (CE) n.° 3362/94 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, que fixa os totais admissíveis de capturas para 1995 e certas condições em que podem ser pescadas determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes (JO L 363, p. 1) e, por outro, do Anexo VII da resolução de 3 de Novembro de 1976, adoptada pelo Conselho em Haia (a seguir «resolução de Haia»), bem como sobre a interpretação do princípio da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário.

Enquadramento jurídico

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um processo de «judicial review» na High Court of Justice intentado pela Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) e pela Northern Ireland Fishermen's Federation (a seguir «demandantes») contra a decisão de 5 de Maio de 1995 do Department of Agriculture for Northern Ireland (a seguir «Department») pela qual foram atribuídas à NIFPO as quotas de captura para 1995 de bacalhau e badejo no mar da Irlanda.

3 Os princípios aplicáveis no âmbito da política comum em matéria de pesca foram estabelecidos pelo Regulamento (CEE) n.° 2141/70 do Conselho, de 20 Outubro de 1970, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 236, p. 1), e, na sequência do alargamento da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.° 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976 (JO L 20, p. 19; EE 04 F1, p. 16).

4 Na resolução de Haia, adoptada no âmbito do alargamento para 200 milhas, por determinados países terceiros, das zonas de pesca exclusivas, o Conselho definiu, em Novembro de 1976, um conjunto de orientações de princípio para o futuro desenvolvimento da política comum da pesca. O Anexo VII dessa resolução, intitulado «Projecto de resolução do Conselho relativo a determinados aspectos do regime interno em matéria de pesca», tem a seguinte redacção:

«O Conselho considera que a reconstituição e a protecção das unidades populacionais de peixes com o objectivo de se obter um rendimento óptimo dos recursos comunitários potenciais implicam um controlo rigoroso e medidas comunitárias para o efeito.

O Conselho reconhece que a protecção e o controlo da zona de pesca ao largo da Irlanda não devem implicar para esse Estado-Membro, em virtude da dimensão dessa zona, um encargo desproporcionado por referência ao volume dos recursos de pesca comunitários exploráveis nessa zona pelos pescadores desse Estado-Membro. É importante que a implementação dos meios de vigilância disponíveis ou a prever seja acompanhada de medidas adequadas a garantir uma repartição equitativa dos encargos correspondentes.

O Conselho, tendo em atenção as relações económicas que caracterizam as actividades da pesca na Irlanda, declara a sua intenção de aplicar as disposições da política comum da pesca, com os aditamentos resultantes das disposições do acto de adesão e as modificações introduzidas em virtude do alargamento das águas até às 200 milhas, de molde a garantir um desenvolvimento contínuo e progressivo da indústria da pesca irlandesa com base no programa de desenvolvimento das pescas do Governo irlandês para o desenvolvimento da pesca costeira.

O Conselho reconhece, além disso, existirem na Comunidade outras regiões, designadamente as referidas na proposta da Comissão ao Conselho [1], cujas populações locais dependem, de uma forma particular, da pesca e das indústrias conexas. Em consequência, o Conselho aceita que, no quadro da aplicação da política comum da pesca, importa igualmente tomar em consideração as necessidades vitais dessas populações.

As decisões e as orientações definidas nos parágrafos anteriores, bem como as directivas adoptadas em matéria de negociação com os países terceiros, não são, de forma alguma, uma antecipação das disposições específicas que será necessário adoptar no mais curto espaço de tempo para resolver os problemas colocados pela pesca costeira, em especial nas regiões economicamente desfavorecidas, e para regulamentar a actividade da pesca numa faixa costeira.»

1 — As regiões em causa são a Groenelândia, as regiões setrentionais do Reino Unido e a Irlanda.

5 Dos oito anexos, só o Anexo I foi publicado no Jornal Oficial sob o título «Resolução do Conselho de 3 de Novembro de 1976 respeitante a alguns aspectos externos da criação na Comunidade, a partir de 1 de Janeiro de 1977, de uma zona de pesca que se estende até 200 milhas» (JO 1981, C 105, p. 1; EE 04 F1 p. 163).

6 Na declaração de 30 de Maio de 1980 relativa à política comum da pesca (JO L 1980, C 158, p. 2), o Conselho declarou que, no respeito dos Tratados e em conformidade com a resolução de Haia, a política comum da pesca deve basear-se designadamente na «distribuição equitativas das capturas atendendo muito especialmente às actividades de pesca tradicionais, às necessidades específicas das regiões cujas populações locais estejam particularmente dependentes da pesca e indústrias conexas, e à perda de potencial de captura nas águas dos países terceiros».

7 Em aplicação do Anexo VII da resolução de Haia, designadamente do reconhecimento feito nesse anexo das necessidades específicas das regiões cujas populações locais estejam particularmente dependentes da pesca e indústrias conexas, a Comissão propôs ao Conselho, numa comunicação de 12 de Junho de 1980, que fosse garantida à Irlanda, relativamente a cada população de peixes, o dobro das capturas que havia efectuado em 1975, e, ao Reino Unido, capturas de volume equivalente às quantidades desembarcadas em 1975 na região setentrional pelas embarcações com menos de 24 metros (a seguir «preferências de Haia»). Em termos de tonelagem anual, tais parâmetros representam, segundo a Comissão, 6 954 toneladas de bacalhau e 7 196 toneladas de badejo para a Irlanda e 1 223 toneladas de bacalhau e 2 334 toneladas de badejo para o Reino Unido.

8 Em complemento das disposições estabelecidas no Regulamento n.° 101/76, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 170/83, 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). Nos termos do seu artigo 3.°, este regulamento previa designadamente a fixação anual tanto dos totais admissíveis de capturas (a seguir «TAC») por *stock* ou grupo de *stocks* como as quotas disponíveis para a Comunidade. Nos termos do artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 170/83, o volume das capturas disponíveis para a Comunidade seria 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. Por força do artigo 11.° do mesmo regulamento, a fixação anual dos TAC e a repartição das quotas disponíveis para a Comunidade incumbiam ao Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão.

9 Os quinto, sexto e sétimo considerandos do Regulamento n.° 170/83, precisavam a noção de estabilidade relativa da seguinte forma:

«Considerando que a conservação e a gestão dos recursos devem contribuir para uma maior estabilidade das actividades piscatórias, a qual deve ser avaliada na base de uma repartição de referência que reflicta as orientações estabelecidas pelo Conselho;

Considerando, por outro lado, que esta estabilidade, dada a situação biológica momentânea dos (*sotcks*), deve preservar as necessidades especiais das regiões cujas populações locais são particularmente dependentes da pesca e das indústrias conexas, tal como foi decidido pelo Conselho na sua resolução de 3 de Novembro de 1976, em especial no Anexo VII;

Considerando, portanto, que é neste sentido que deve ser entendida a noção de relatividade na estabilidade que se pretende alcançar.»

10 Pelo Regulamento (CEE) n.° 172/83, de 25 de Janeiro de 1983, que fixa, para determinados *stocks* ou grupos de *stocks* de peixes evoluindo nas zonas de pesca da Comunidade os totais admissíveis de capturas para 1982, a quota dessas capturas disponível para a Comunidade, a repartição dessa quota entre os Estados-Membros e as condições em que podem ser pescados os totais admissíveis de capturas (JO L 24, p. 30), o Conselho fixou os TAC dos *stocks* ou grupos de *stocks* presentes nas zonas de pesca dos Estados-Membros, incluindo os relativos ao bacalhau e badejo, e a respectiva quota disponível para a Comunidade no ano de 1982. Neste regulamento, o Conselho procedeu também, pela primeira vez, à repartição dessa quota entre os Estados-Membros.

11 Tal como resulta do quarto considerando do Regulamento n.° 172/83, esta repartição decorria da tomada em consideração das actividades de pesca tradicionais (valorizadas com base nas capturas médias efectuadas por cada Estado-Membro durante o período 1973-1978), as necessidades específicas das regiões particularmente dependentes da pesca e indústrias conexas (determinadas com base nas preferências de Haia, tal como a Comissão as quantificara na sua comunicação de 1980) e a perda de potencialidades de pesca nas águas de países terceiros (calculada relativamente ao período de referência 1973-1976). No que especificamente diz respeito à zona de pesca VII a (mar da Irlanda), as chaves de repartição eram, para a Irlanda, de 46,67% para o bacalhau e 39,625% para o badejo, e, para o Reino Unido, de 42,63% para o bacalhau e 52,83% para o badejo (a seguir «chaves de repartição de 1983»).

12 Apesar de os TAC fixados pelo Conselho através de posteriores regulamentos anuais terem variado anualmente, as chaves de repartição de 1983 introduzidas pelo Regulamento n.° 172/83 mantiveram-se inalteradas.

13 O regime comunitário de conservação e gestão dos recursos da pesca, instituído pelo Regulamento n.° 170/83, foi retomado, com algumas alterações irrelevantes para efeitos do processo principal, pelo Regulamento (CEE) n.° 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).

14 O artigo 2.°, n.° 1, primeiro parágrafo, deste regulamento estabelece:

«No que se refere às actividades de exploração, os objectivos gerais da política comum da pesca são proteger e manter disponíveis e acessíveis os recursos aquáticos marinhos vivos e prever a sua exploração racional e responsável numa base sustentável, em condições económica e socialmente apropriadas para o sector, tendo em conta as suas implicações para o ecossistema marinho e tendo especialmente em conta as necessidades dos produtores e dos consumidores.»

15 Por força do n.° 4 do artigo 8.° do Regulamento n.° 3760/92, incumbe ao Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão, determinar, para cada pescaria ou grupo de pescarias, e caso a caso, os TAC e repartir as oportunidades de pesca entre os Estados-Membros de modo a assegurar, em relação a cada Estado-Membro, uma estabilidade relativa das actividades de pesca para cada *stock* considerado. No que se refere ao conceito de estabilidade relativa, o décimo segundo, décimo terceiro e décimo quarto considerandos deste regulamento reproduzem, no essencial, o texto dos quinto, sexto e sétimo considerandos do Regulamento n.° 170/83.

16 De acordo com o n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 3760/92, os Estados-Membros podem, após notificação à Comissão, trocar entre si a totalidade ou parte das disponibilidades de pesca que lhes tenham sido atribuídas.

17 Resulta da decisão de reenvio que, relativamente ao período decorrido até 1989, os TAC de bacalhau e badejo do mar da Irlanda foram fixados pelo Conselho em níveis suficientemente elevados para garantir a concessão à Irlanda e ao Reino Unido, em aplicação das chaves de repartição de 1983, de quotas não inferiores às correspondentes às preferências de Haia.

18 Contudo, a partir de 1990 (para o badejo) e 1991 (para o bacalhau), os TAC desceram abaixo desses níveis, pelo que a Irlanda e o Reino Unido invocaram anualmente o mecanismo de aplicação das preferências de Haia. De acordo com esse mecanismo, são atribuídas à Irlanda e ao Reino Unido quotas anuais calculadas com base na média entre as quotas teóricas decorrentes de aplicação exclusiva das chaves de repartição de 1983 e quotas fictícias de montante igual às correspondentes às preferências de Haia.

19 Nos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 3362/94, o Conselho fixou os TAC dos *sotcks* ou grupos de *sotcks* presentes nas zonas de pesca dos Estados-Membros e a respectiva quota disponível para a Comunidade no ano de 1995 e repartiu esta quota entre os Estados-Membros. Assim, a quota (igual a 100%) dos TAC de bacalhau e badejo disponível para a Comunidade na zona VII a foi fixada em 5 800 e 8 000 toneladas, respectivamente. Não sendo, contudo, tal quota suficiente para

garantir a concessão à Irlanda e ao Reino Unido, nos termos das chaves de repartição de 1983, de quotas não inferiores às correspondentes às preferências de Haia, o Regulamento n.° 3362/94, aplicando o método de cálculo anteriormente descrito, atribuiu à Irlanda quotas de 3 820 toneladas de bacalhau e 4 605 toneladas de badejo e ao Reino Unido quotas de 1 670 toneladas de bacalhau e 3 095 toneladas de badejo.

O processo principal

20 Na sequência da adopção do Regulamento n.° 3362/94, o Department procedeu à repartição das quotas do Reino Unido entre a frota de pesca nacional, tendo dirigido à NIFPO a referida decisão de 5 de Maio de 1995, fixando, para 1995, as quantidades de bacalhau e badejo da NIFPO na zona VII a.

21 No órgão jurisdicional de reenvio, as demandantes sustentaram não ser legal a atribuição de quotas feita pelo Department, visto a atribuição das referidas quotas pelo Conselho ao Reino Unido, efectuada no Regulamento n.° 3362/94, ser contrária ao direito comunitário. O Anexo VII da resolução de Haia, em que se baseiam as preferências de Haia, nunca foi formalmente adoptado pelo Conselho. Além disso, a aplicação de tais preferências é contrária aos seus próprios objectivos, à política comum da pesca, bem como ao princípio da proporcionalidade.

22 A este respeito, o órgão jurisdicional nacional começou por salientar que a invocação pela Irlanda das preferências de Haia relativamente ao bacalhau e badejo do mar da Irlanda tinha por efeito reduzir o volume das quotas dos demais Estados-Membros, entre os quais o Reino Unido. Apesar de o Reino Unido poder reduzir os efeitos causados nas suas quotas invocando também, de forma defensiva, as preferências de Haia, as quotas que acabaria por obter seriam, apesar disso, inferiores àquelas de que poderia beneficiar se a Irlanda não tivesse invocado tais preferências.

23 O órgão jurisdicional de reenvio acrescentou que as perdas sofridas pelo Reino Unido, em consequência da aplicação das preferências de Haia aos *stocks* em causa, foram, contudo, total ou parcialmente compensadas, nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 3760/92, por trocas de quotas entre o Reino Unido e outros Estados-Membros.

24 Por último, o órgão jurisdicional nacional sublinhou que os arrastões irlandeses que pescam bacalhau e badejo no mar da Irlanda capturaram, em média, cerca de 30% das quotas de que a Irlanda dispõe na zona VII a, enquanto, a partir de 1990, a frota do Reino Unido utilizou quase a 100% as suas quotas de bacalhau e badejo nessa zona. A Irlanda terá utilizado uma parte dos seus excedentes de quotas de bacalhau e badejo na zona VII a para proceder a trocas de quotas com outros Estados-Membros.

25 A High Court of Justice decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes cinco questões prejudiciais:

«1) A validade da atribuição ao Reino Unido das suas quotas de bacalhau e badejo na zona VII a, nos termos do artigo 3.°, do Regulamento (CE) n.° 3362/94 do Conselho, depende de o Anexo VII à resolução de 3 de Novembro de 1976 do Conselho ter sido correctamente adoptado?

2) Se a resposta à primeira questão for afirmativa, o Anexo VII foi correctamente adoptado?

3) As respostas às primeira e segunda questões foram afectadas pelo facto de o Anexo VII ser um documento que se encontra classificado como secreto e de não ter sido publicado ou por outra forma facultado às partes?

4) Consideradas todas as outras circunstâncias, a fixação das referidas quotas pelo Conselho era compatível com:

i) a política comum da pesca, em especial com o Regulamento (CEE) n.° 3760/92 do Conselho?

ii) o princípio da proporcionalidade?

5) Se a fixação das referidas quotas pelo Regulamento (CE) n.° 3362/94 do Conselho for inválida, os demandantes têm o direito de exigir do demandado uma indemnização? E, se assim for, em que condições se poderá tornar efectiva?»

Quanto à primeira questão e à primeira parte da terceira questão

26 Por estas questões, que convém examinar em conjunto, o órgão jurisdicional nacional pergunta, no essencial, se a validade da atribuição ao Reino Unido das suas quotas de bacalhau e badejo na zona VII a efectuada pelo Regulamento n.° 3362/94 depende da legalidade da adopção do Anexo VII da resolução de Haia, designadamente atendendo ao facto de tal anexo não ter sido publicado ou por outra forma colocado à disposição dos interessados.

27 As demandantes entendem que a irregularidade da adopção do Anexo VII da resolução de Haia afecta a validade tanto do Regulamento n.° 3662/94 como da decisão do Department de 5 de Maio de 1995, já referida. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma resolução do Conselho pode ser relevante para efeitos de apreciação da validade de uma decisão nacional adoptada com base nela. Em qualquer caso, o Regulamento n.° 3362/94 deve estar em conformidade com os

regulamentos de base em que se funda a política comum da pesca (designadamente o Regulamento n.° 170/83, que foi substituído pelo Regulamento n.° 3760/92). Ora, são os princípios da política comum da pesca estabelecidos nesses regulamentos que devem prevalecer, excepto se alterações a tais princípios puderem ser justificadas pelas preferências de Haia, na medida em que estas tenham sido validamente adoptadas.

28 O Governo irlandês entende que a resolução de Haia tem força vinculativa, na medida em que dá execução aos deveres de cooperação assumidos pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 5.° do Tratado CE, ao aderirem à Comunidade. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça reafirmou, aliás, constantemente que as disposições do Anexo VI vinculavam os Estados-Membros, pelo que o mesmo deverá suceder no que se refere ao Anexo VII. Daqui resulta que, na medida em que o Conselho se considera vinculado pela resolução de Haia e sempre agiu em consequência, os princípios da confiança legítima e do acervo comunitário opõem-se a que aquela instituição dela se afaste sem o consentimento da Irlanda.

29 Pelo contrário, o Governo do Reino Unido, apoiado pelo Governo dinamarquês, pelo Conselho, bem como pela Comissão, entende que as resoluções mais não reflectem do que a vontade política do Conselho, não constituindo actos vinculativos que produzem efeitos jurídicos susceptíveis de limitar, de forma autónoma, a competência legislativa do Conselho. Nada impede, pois, que o Conselho tome em consideração os princípios enunciados no Anexo VII da resolução de Haia aquando da adopção de um acto vinculativo, como é um regulamento.

30 Saliente-se, a este respeito, que, nos termos do Anexo VII da resolução de Haia, o Conselho, tendo em conta as relações económicas que caracterizavam as actividades de pesca na Irlanda, manifestou a intenção de aplicar as disposições da política comum da pesca por forma a assegurar o desenvolvimento contínuo e progressivo da indústria da pesca irlandesa. Além disso, nesse anexo, o Conselho acordou em tomar também em consideração as necessidades vitais das populações locais de outras regiões.

31 O referido anexo, que exprime essencialmente a vontade política do Conselho de atender, na aplicação da futura política comum da pesca, às necessidades específicas das regiões cujas populações estejam particularmente dependentes da pesca e actividades conexas, não é de molde a produzir efeitos jurídicos susceptíveis de limitar a competência legislativa do Conselho.

32 Além disso, a natureza do Anexo VII difere da do Anexo VI da resolução de Haia, dando este último anexo execução, no sector específico a que se aplica, aos deveres de cooperação assumidos pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 5.° do Tratado, ao aderirem à Comunidade (v. acórdão de 4 de Outubro de 1979, França/ /Reino Unido, 141/78, Recueil, p. I-2923, n.° 8). O Anexo VI tem por objecto a adopção pelos Estados-Membros de medidas de conservação e o processo a seguir para esse efeito, precisando, nesse contexto, as obrigações que para esses Estados-Membros decorrem do artigo 5.° do Tratado.

33 Dando seguimento ao compromisso assumido no plano político, o Conselho adoptou posteriormente os Regulamentos n.^{os} 170/83 e 3760/92, actos jurídicos vinculativos, em que foram integradas as orientações contidas no Anexo VII da resolução de Haia. Assim, o artigo 4.° do Regulamento n.° 170/83, e depois o n.° 4 do artigo 8.° do Regulamento n.° 3760/92, consagraram o princípio da estabilidade relativa das actividades exercidas como critério de repartição entre os Estados-Membros do volume das capturas disponíveis para a Comunidade, ao mesmo tempo que entenderam a noção de estabilidade relativa como tendo por objectivo a preservação das necessidades específicas das regiões cujas populações locais estejam particularmente dependentes da pesca e indústrias conexas.

34 O Regulamento n.° 3362/94 foi adoptado não em execução de compromissos vinculativos pretensamente decorrentes do Anexo VII da resolução de Haia, mas com base no n.° 4 do artigo 8.° do Regulamento n.° 3760/92, não sendo aliás contestado que este tenha sido validamente adoptado pelo Conselho nos termos do artigo 43.° do Tratado CE.

35 Daqui resulta ser destituído de relevância, para efeitos de apreciação da validade do Regulamento n.° 3362/94, o facto de o Anexo VII da resolução de Haia ter sido ou não validamente adoptado.

36 A não publicação ou não colocação à disposição das partes de tal anexo não é susceptível de pôr em causa tal constatação.

37 Cabe, pois, responder à primeira questão e à primeira parte da terceira questão que a validade da atribuição das quotas de bacalhau e badejo na zona VII a efectuada pelo Regulamento n.° 3362/94 não depende da validade da adopção do Anexo VII da resolução de Haia.

Quanto à segunda questão e à segunda parte da terceira questão

38 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não cabe decidir sobre a segunda questão, bem como sobre a segunda parte da terceira questão.

Quanto à quarta questão

39 Por esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, por um lado, sobre se o Regulamento n.° 3362/94, na medida em que atribui ao Reino Unido quotas de bacalhau e badejo na zona VII a, não é contrário às normas relativas à política comum da pesca, mais especificamente ao Regulamento n.° 3760/92, e, por outro, se o Regulamento n.° 3362/94 é compatível com o princípio da proporcionalidade.

Para ser dada resposta útil ao órgão jurisdicional nacional a fim de que este resolva a questão da compatibilidade do Regulamento n.° 3362/94 com o princípio da proporcionalidade, cabe, além disso, examinar se a fixação das referidas quotas feita pelo Regulamento n.° 3362/94 não viola o princípio de não discriminação enunciado no n.° 3 do artigo 43.° do Tratado CE.

Quanto à política comum da pesca

40 As demandantes impugnam a validade da atribuição das quotas controvertidas em execução do Regulamento n.° 3362/94, com fundamento no facto de os efeitos das preferências de Haia, que estão na base da fixação das referidas quotas, serem contrários às disposições da política comum da pesca.

41 Saliente-se, a este respeito e a título liminar, que o Conselho, quando, com base no n.° 4 do artigo 8.° do Regulamento n.° 3760/92, fixa os TAC e reparte as oportunidades de pesca entre os Estados-Membros, é chamado a proceder à avaliação de uma situação económica complexa.

42 Ora, quando a execução pelo Conselho da política agrícola da Comunidade implica a necessidade de avaliar uma situação económica complexa, o poder discricionário de que dispõe não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das medidas a tomar, mas também, em certa medida, à verificação dos dados de base, no sentido nomeadamente de que o Conselho pode apoiar-se, se for caso disso, em apreciações globais. Ao controlar o exercício dessa competência, o Tribunal deve limitar-se a examinar se este não está ferido de erro manifesto ou de desvio de poder ou se a autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação (acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, C-122/94, Colect., p. I-881, n.° 18).

43 Em apoio da sua tese, as demandantes argumentam, antes de mais, que a concessão de quotas mínimas garantidas nos termos da preferência de Haia, sem atender aos dados científicos relativos ao estado dos *stocks* de peixe em causa, põe em perigo o objectivo de conservação e exploração racional dos recursos aquáticos marinhos, enunciado no n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 3760/92.

44 Observe-se, a este respeito, que a aplicação das preferências de Haia efectuada pelo Regulamento n.° 3362/94 apenas afecta a repartição entre os Estados-Membros da quota dos TAC, disponível para a Comunidade, não intervindo na fase anterior, que é a da determinação do nível desses TAC e dessa quota dos TAC feita pelo Conselho em função das exigências de conservação e de exploração racional dos recursos aquáticos marinhos.

45 As demandantes consideram, além disso, que a aplicação das preferências de Haia prejudica as oportunidades de pesca dos arrastões da Irlanda do Norte na zona VII a, não sendo, pois, susceptível, nos termos do artigo 8.°, n.° 4, subalínea ii), do Regulamento n.° 3760/92, de garantir a estabilidade relativa da respectiva actividade de pesca nessa zona.

46 Recorde-se, a este respeito, que, segundo o n.° 4 do artigo 8.° do Regulamento n.° 3760/92, o Conselho reparte as oportunidades de pesca entre os Estados-Membros de modo a assegurar, em relação a cada Estado-Membro, uma estabilidade relativa das actividades de pesca para cada *stock* considerado. O décimo terceiro considerando do mesmo regulamento acrescenta que essa estabilidade deve salvaguardar as necessidades especiais das regiões em que as populações locais estão especialmente dependentes da pesca e de actividades subsidiárias, tal como foi decidido pelo Conselho na sua resolução de Haia e, em especial, no seu Anexo VII. Recorde-se também que, como o Conselho mencionou na referida declaração de 30 de Maio de 1980, a distribuição equitativa das capturas deverá atender muito especialmente às actividades de pesca tradicionais, às necessidades específicas das regiões cujas populações locais estejam particularmente dependentes da pesca e indústrias conexas, e à perda de potencial de captura nas águas dos países terceiros.

47 Decorre do exposto que a finalidade das quotas é garantir a cada Estado-Membro uma parte do TAC comunitário, determinada essencialmente com base nas capturas de que beneficiavam as actividades de pesca tradicionais e as populações locais dependentes da pesca e indústrias conexas desse Estado-Membro antes de ser instituído o regime de quotas (v., no que se refere ao Regulamento n.° 170/83, os acórdãos de 14 de Dezembro de 1989, Agegate, C-3/87, Colect., p. 4459, n.° 24, e Jaderow, C-216/87, Colect., p. 4509, n.° 23).

48 Em consequência, incumbe ao Conselho, aquando da repartição entre os Estados-Membros das oportunidades de pesca, conciliar, relativamente a cada *stock* em causa, os interesses de cada Estado-Membro no que se refere designadamente às respectivas actividades tradicionais de pesca e, sendo caso disso, às suas populações, bem como às indústrias locais dependentes da pesca.

49 No caso vertente, decorre dos autos que o Conselho, quando procedeu, através do Regulamento n.° 3362/94, à repartição das quotas de bacalhau e badejo para 1995, optou por aplicar o princípio da estabilidade relativa, arbitrando tais interesses pela aplicação das chaves de repartição de 1983 e dando execução às preferências de Haia, que, em si, visam responder às necessidades específicas da Irlanda e das regiões setentrionais do Reino Unido.

50 Mesmo que tal ponderação dos interesses conduza a uma diminuição das oportunidades de capturas em prejuízo dos pescadores da Irlanda do Norte, o Conselho não pode ser acusado de ter cometido um erro manifesto de apreciação ou de ter manifestamente ultrapassado os limites do seu poder de apreciação decorrentes da exigência de estabilidade relativa.

51 As demandantes, entendem, em seguida, que, como resulta do décimo terceiro considerando do Regulamento n.° 3760/92, as preferências de Haia, que derrogam as regras de repartição normais, apenas puderam ser aplicadas em função da situação temporária dos *stocks*. Ora, ao longo dos anos tais preferências tornaram-se, de facto, medidas permanentes.

52 Observe-se, a esse respeito, que tal argumento se baseia numa interpretação errada do décimo terceiro considerando do Regulamento n.° 3760/92. Tal como o Governo do Reino Unido salientou a justo título, a referência à situação biológica temporária das unidades populacionais apenas visa salientar as flutuações nos recursos haliêuticos e as diminuições de quotas daí decorrentes, relativamente às quais se considera dever o regime de preferências de Haia proteger os pescadores da Irlanda e do Reino Unido. Pelo contrário, nada no texto do Regulamento n.° 3760/92 autoriza que se considere ser limitada no tempo a política de aplicação das preferências de Haia.

53 Por último, as demandantes argumentam que as preferências de Haia foram já tomadas em consideração aquando da fixação das chaves de repartição de 1983, pelo que a aplicação das referidas preferências por ocasião da adopção do Regulamento n.° 3362/94 significaria uma dupla contagem.

54 Basta declarar a este respeito que, mesmo que as necessidades específicas das comunidades de pesca na Irlanda e regiões setentrionais do Reino Unido tenham sido tomadas em consideração na aplicação das chaves de repartição de 1983, daí não resulta, contudo, estar o Conselho impedido de atender de novo às preferências de Haia por ocasião de uma diminuição dos TAC que afecte os interesses vitais de tais comunidades. Este modo de tomar em conta as necessidades específicas no âmbito da ponderação dos interesses a que o Conselho é obrigado a proceder para repartir as quotas entre os Estados-Membros não pode ser considerado como constituindo um erro manifesto ou uma ultrapassagem manifesta dos limites de apreciação de que goza aquela instituição.

Quanto aos princípios da proporcionalidade e da não discriminação

55 As demandantes consideram serem as preferências de Haia contrárias ao princípio da proporcionalidade. Em primeiro lugar, tais preferências fizeram diminuir as quotas dos pescadores da Irlanda do Norte de bacalhau e badejo na zona VII a em

medida bastante mais elevada que os diversos TAC para esses *stocks*, provocando assim, contrariamente aos seus próprios objectivos, uma diminuição significativa das oportunidades de pesca nessa zona para os pescadores da Irlanda do Norte. Em segundo lugar, os pescadores irlandeses, contrariamente aos do Reino Unido, apenas utilizam de forma bastante parcial as quotas que a Irlanda obteve nos termos das preferências de Haia para a zona VII a e de que em seguida se prevaleceu no âmbito das trocas com os demais Estados-Membros, beneficiando assim operadores não abrangidos pelas preferências de Haia.

56 Além disso, as preferências de Haia que estão na base da repartição de quotas operada pelo Regulamento n.° 3362/94 violam a proibição de discriminação enunciada no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, em virtude de as frotas das regiões setentrionais do Reino Unido, incluindo a da Irlanda do Norte, apenas terem direito às suas próprias capturas de 1975 e exclusivamente as operadas por embarcações de menos de 24 metros, enquanto à frota irlandesa foi atribuído o dobro das capturas que efectuou em 1975.

57 Recorde-se que, nos termos de uma jurisprudência constante (v., designadamente, o acórdão de 8 de Abril de 1992, Mignini, C-256/90, Colect., p. I-2651, n.° 16), para se determinar se uma disposição de direito comunitário é conforme com o princípio da proporcionalidade, importa verificar se os meios que utiliza são aptos para realizar o objectivo visado e se não vão para além do necessário para o atingir. Além disso, se a inadequação manifesta de uma medida ao objectivo que a instituição competente prossegue pode afectar a sua legalidade, é necessário, no entanto, reconhecer às instituições comunitárias um amplo poder de apreciação em matéria de política agrícola comum, tendo em conta as responsabilidades que lhes são conferidas pelo Tratado.

58 Também segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a proibição de discriminação contida no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente (v., designadamente, acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 67).

59 A necessidade, num determinado caso, de uma diferenciação de tratamento entre diversas categorias da população agrícola é reconhecida no artigo 39.°, n.° 2, que prevê que, «na elaboração da política agrícola comum... tomar-se-á em consideração: a) a natureza particular da actividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas» (v. acórdão de 13 de Junho de 1978, Denkavit Futtermittel, 139/77, Colect., p. 441, n.° 15).

60 No caso vertente, é pacífico que o Conselho, ao introduzir as preferências de Haia, visa ter em conta, na elaboração da política comum da pesca, as necessidades particulares das regiões cujas populações locais estejam particularmente dependentes da pesca e indústrias conexas. O Conselho manifestou designadamente, no Anexo VII da resolução de Haia, a intenção de, por um lado, aplicar as disposições da política comum da pesca de forma a assegurar o desenvolvimento contínuo e progressivo da indústria da pesca irlandesa e, por outro, ter em conta as necessidades vitais das populações de outras regiões, como sejam as regiões setentrionais do Reino Unido.

61 Assim sendo, o Conselho, ao decidir, em função das necessidades particulares das regiões em causa, atribuir quotas de pesca mais elevadas à Irlanda do que ao Reino Unido, fez uma opção em matéria de política agrícola dentro do âmbito dos seus poderes discricionários, que é conforme com os objectivos dessa política comum, tal como definidos no artigo 39.° do Tratado.

62 As demandantes não provaram ser tal diferenciação arbitrária ou manifestamente inadequada relativamente ao objectivo de assegurar as respectivas necessidades das comunidades dependentes da pesca na Irlanda e nas regiões setentrionais do Reino Unido.

63 O Governo do Reino Unido salientou a este respeito, sem ser contraditado pelas demandantes, que, se as quotas de bacalhau e badejo do Reino Unido em 1995 eram inferiores ao que este Estado teria direito de capturar nos termos das chaves de repartição de 1983, as referidas quotas mantiveram-se sempre, antes das trocas de quotas nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 3760/92, claramente acima das quantidades nos termos das preferências de Haia. Além disso, como o mesmo governo sublinhou a justo título, invocando as suas próprias preferências de Haia e efectuando trocas de quotas, o Reino Unido pôde aumentar, no caso do bacalhau, e quase manter, no caso do badejo, a sua parte dos TAC na zona VII a, apesar da significativa redução desses TAC desde 1990.

64 Quanto ao parâmetro relativo à dimensão das embarcações, cujo comprimento não pode ultrapassar 24 metros, decorre do processo que, relativamente às regiões setentrionais do Reino Unido, se considera constituírem as acostagens por esses navios a norma a cujo nível são preenchidas as necessidades vitais dessas regiões.

65 No que se refere, por último, ao argumento das demandantes de que, em virtude das trocas de quotas pela Irlanda com outros Estados-Membros, os benefícios decorrentes das preferência de Haia foram alargados de forma injustificada a categorias de operadores diversas das inicialmente protegidas, observe-se que, como o advogado-geral salientou no n.° 76 das suas conclusões, tais trocas beneficiam os pescadores irlandeses, que vêem serem-lhes atribuídas oportunidades de pesca relativamente a *stocks* que não o badejo e bacalhau, enquanto os demais Estados-Membros que participam com a Irlanda na troca de quotas são obrigados a renunciar, total ou parcialmente, às quotas relativas a esses *stocks*.

66 Daqui resulta ser prosseguido, no caso de tais trocas de quotas, o objectivo das preferências de Haia, que consiste na salvaguarda das necessidades específicas das populações das comunidades dependentes da pesca.

67 Deve, pois, entender-se que a atribuição de quotas ao Reino Unido efectuada pelo Regulamento n.° 3362/94 não é contrária nem ao princípio da proporcionalidade nem ao princípio da não discriminação enunciados no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado.

68 À luz das considerações precedentes, cabe responder à quarta questão que a análise do Regulamento n.° 3362/94 não revelou a existência de quaisquer elementos susceptíveis de afectar a respectiva validade.

Quanto à quinta questão

69 Considerando a resposta dada à quarta questão, não cabe decidir sobre a quinta.

Quanto às despesas

70 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido e pelos Governos dinamarquês e irlandês, bem como pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division, por decisão de 13 de Outubro de 1995, declara:

1) **A validade da atribuição das quotas de bacalhau e badejo na zona VII a efectuada pelo Regulamento (CE) n.° 3362/94 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, que fixa os totais admissíveis de capturas para 1995 e certas condições em que podem ser pescadas determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes, não depende da validade da adopção do Anexo VII da resolução de 3 de Novembro de 1976, adoptada pelo Conselho em Haia.**

2) **A análise do Regulamento n.° 3362/94 não revelou a existência de quaisquer elementos susceptíveis de afectar a respectiva validade.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Schintgen

Mancini Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Fevereiro de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias