ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

17 de Março de 2005 *

No processo C-91/03,

que tem por objecto um pedido de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 28 de Fevereiro de 2003,

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

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

recorrido,

* Língua do processo: espanhol.

apoiado por:

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. van Rijn e S. Pardo Quintillàn, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

República Francesa, representada por G. de Bergues e A. Colomb, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, C. Gulmann, R. Schintgen, P. Kūris (relator) e J. Klučka, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,
secretário: K. Sztranc, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 11 de Novembro de 2004,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Janeiro de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 No seu recurso, o Reino de Espanha pede a anulação do ponto 6 do Anexo I do Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da política comum das pescas (JO L 358, p. 59, a seguir «regulamento impugnado»).

Quadro jurídico e antecedentes do litígio

2 O artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 2141/70 do Conselho, de 20 de Outubro de 1970, relativo ao estabelecimento de uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 236, p. 1), consagrou o princípio do livre acesso às águas sob a soberania ou a jurisdição dos Estados-Membros.

3 Em derrogação a esse princípio, o artigo 100.º, n.º 1, do Acto relativo às condições de adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e às adaptações dos Tratados (JO 1972, L 73, p. 14, a seguir «Acto de Adesão de 1972»), autorizou os Estados-Membros a limitarem, até 31 de Dezembro de 1982, o exercício da pesca nas águas sob a sua soberania ou jurisdição, situadas aquém de um limite de 6 milhas marítimas, calculado a partir das linhas de base do Estado-Membro ribeirinho, aos navios cuja actividade piscatória se exerça tradicionalmente nessas águas.

4 O Conselho da União Europeia, em 25 de Janeiro de 1983, adoptou o Regulamento (CEE) n.º 170/83, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56). Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, desse regulamento, os Estados-Membros foram autorizados a manter o regime definido no artigo 100.º do Acto de Adesão de 1972 e a alargar até às 12 milhas marítimas, para o conjunto das águas sob a sua soberania ou jurisdição, o limite de 6 milhas previsto no citado artigo.

5 Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do mesmo regulamento, «as actividades de pesca abrangidas pelo regime estabelecido no n.º 1 estão sujeitas às regras previstas no Anexo I, que fixa, para cada um dos Estados-Membros, as zonas geográficas das faixas costeiras dos outros Estados-Membros onde estas actividades são exercidas e quais as espécies a que se referem». Este anexo foi modificado por força do artigo 26.º do Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados (JO 1985, L 302, p. 23, a seguir «Acto de Adesão de 1985»).

6 O artigo 160.º do Acto de Adesão de 1985 prevê, à título transitório, limites de pesca, sem distinguir a zona de pesca situada aquém ou além do limite das 12 milhas marítimas a partir das linhas de base.

7 O artigo 166.º do referido acto de adesão estabelece:

«O regime definido nos artigos 156.º a 164.º, incluindo as adaptações que possam ser adoptadas pelo Conselho por força do artigo 162.º, permanece aplicável até à data do termo do período previsto no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 170/83.»

8 Nos termos do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 170/83:

«A Comissão, no decurso do décimo ano seguinte a 31 de Dezembro de 1992, apresenta ao Conselho um relatório respeitante à situação económica e social das regiões litorais com base no qual o Conselho delibera, nos termos do procedimento previsto no artigo 43.º do Tratado, sobre as disposições que, ao expirar o período decenal acima referido, poderiam seguir-se ao regime referido nos artigos 6.º e 7.º»

9 O prazo a que se refere o artigo 166.º do Acto de Adesão de 1985 era, portanto, 31 de Dezembro de 2002, data em que também devia expirar o regime previsto no artigo 160.º do mesmo acto de adesão.

10 O artigo 17.º do regulamento impugnado dispõe:

«1. Os navios de pesca comunitários têm direitos de acesso iguais às águas e aos recursos em todas as águas comunitárias, com excepção das referidas no n.º 2, sob reserva das medidas adoptadas ao abrigo do capítulo II.

2. Nas águas situadas na zona das 12 milhas marítimas medidas a partir das linhas de base sob a sua soberania ou jurisdição, os Estados-Membros são autorizados, de 1 de Janeiro de 2003 a 31 de Dezembro de 2012, a limitar a pesca aos navios que exercem tradicionalmente a pesca nessas águas a partir de portos na costa adjacente, sem prejuízo dos regimes aplicáveis aos navios de pesca comunitários que arvorem

pavilhão de outros Estados-Membros a título das relações de vizinhança entre Estados-Membros e do regime previsto no anexo I, que fixa, em relação a cada Estado-Membro, as zonas geográficas das faixas costeiras de outros Estados-Membros em que são exercidas actividades de pesca e as espécies em causa.

[...]»

11 O anexo I do referido regulamento define as condições de acesso às faixas costeiras, na acepção do artigo 17.º, n.º 2, do mesmo regulamento. Nos termos do ponto 6 desse anexo, na zona compreendida entre a fronteira de Espanha com a França e os 4.º 08' de latitude Norte, a Espanha só pode pescar biqueirão de 1 de Março até 30 de Junho e, se se tratar da sua pesca como isco vivo, de 1 de Julho a 31 de Outubro; quanto à sardinha, só pode ser pescada de 1 de Janeiro a 28 de Fevereiro e de 1 de Julho a 31 de Dezembro. Além disso, essas actividades de pesca devem ser exercidas em conformidade e dentro dos limites das actividades exercidas em 1984.

12 Ao estabelecer a regra do livre acesso às águas situadas além das 12 milhas marítimas a partir das linhas de base do Estado-Membro ribeirinho (a seguir «zona além das 12 milhas»), o artigo 17.º, n.º 1, do regulamento impugnado substitui, no que respeita ao acesso dos navios de pesca espanhóis às águas francesas, o regime instituído pelo Acto de Adesão de 1985, designadamente pelo seu artigo 160.º Esta disposição previa limitações análogas às estabelecidas, no que respeita à zona situada entre as 6 e as 12 milhas, no Anexo I do regulamento impugnado.

13 Por ocasião das negociações que antecederam a adopção do regulamento impugnado, o Reino de Espanha pediu que o ponto 6 do Anexo I do projecto de regulamento fosse modificado, a fim de serem eliminadas as restrições previstas pelo Acto de Adesão de 1985, que se aplicavam aos navios espanhóis na zona situada entre as 6 e as 12 milhas marítimas a partir das linhas de base da costa atlântica francesa. O mesmo Estado-Membro também pediu que as condições de acesso fossem alinhadas com as condições de que beneficiam os navios franceses nas águas marítimas espanholas.

14 O Conselho decidiu não modificar o referido ponto 6.

15 O Reino de Espanha apresentou uma declaração em que afirmava o seu desacordo e se «reservava o direito de submeter a questão ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, para obter a modificação dessa parte do regulamento».

16 Foi nestas condições que o Reino de Espanha decidiu interpor o presente recurso.

17 Por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 30 de Junho e 8 de Setembro de 2003, a Comissão e a República Francesa foram autorizadas a intervir no presente processo em apoio dos pedidos do Conselho.

Quanto ao presente recurso

18 Na petição, o Reino de Espanha suscitou dois fundamentos, que importa examinar pela ordem inversa da sua apresentação.

Quanto ao fundamento relativo à violação do Acto de Adesão de 1985

Argumentos das partes

19 O Governo espanhol sustenta que o artigo 160.º do Acto de Adesão de 1985, que estabelece limites ao acesso dos seus navios à zona situada aquém das 12 milhas marítimas a partir das linhas de base (a seguir «zona das 12 milhas») da costa francesa, bem como à zona situada além das 12 milhas, deixou de ser aplicável após 31 de Dezembro de 2002, por força das disposições relativas ao período transitório previsto no artigo 166.º do referido acto de adesão. Consequentemente, as restrições que abrangiam tanto a zona das 12 milhas como a zona além das 12 milhas deviam ter sido eliminadas. Ao manter essas restrições, o regulamento impugnado prorroga injustificadamente o regime transitório para além do prazo previsto nesse acto.

20 O Governo espanhol sustenta, por outro lado, que nenhuma medida específica de acesso às espécies pelágicas na zona das 12 milhas exige uma gestão especial dessa zona.

21 O Conselho alega que o artigo 166.º do Acto de Adesão de 1985 não tem por finalidade limitar os poderes do legislador comunitário após 31 de Dezembro

de 2002. As disposições adoptadas com base no artigo 37.º CE são medidas novas cuja legalidade só pode ser apreciada ao abrigo das disposições em vigor do Tratado.

22 Especifica, também, que o Anexo I do Regulamento n.º 170/83 foi modificado pelo artigo 26.º do Acto de Adesão de 1985 e pelo capítulo XV do anexo I do mesmo acto. O referido artigo figura na terceira parte desse acto de adesão, relativo às adaptações dos actos adoptados pelas instituições, e não na sua quarta parte, relativa às medidas transitórias. Em consequência, o Conselho considera que as adaptações do Regulamento n.º 170/83 têm validade ilimitada e não podem ser consideradas medidas temporárias.

23 Segundo o Conselho, os artigos 156.º a 164.º do Acto de Adesão de 1985 não referem o regime de acesso à faixa costeira da República Francesa. Considera que não é razoável interpretar o artigo 166.º desse acto de adesão no sentido de que também abrange o fim da vigência de uma disposição à qual não faz referência, mas que fazia parte de um regulamento modificado por força do artigo 26.º do referido acto e cujo conteúdo foi reproduzido no regulamento adoptado com base no artigo 37.º CE. Além disso, sustenta que o mesmo artigo 166.º não regulamenta o regime de acesso à faixa costeira.

24 Além disso, alega que o pedido do Reino de Espanha para que as condições de pesca na faixa costeira se apliquem sem limite de tempo não tem qualquer fundamento jurídico.

25 A Comissão, que intervém em apoio dos argumentos do Conselho, considera sobretudo que o Governo espanhol interpreta erradamente as disposições do Acto de Adesão de 1985. Com efeito, segundo afirma, o artigo 166.º desse acto não faz referência às condições de acesso dos navios espanhóis às águas atlânticas francesas na zona das 12 milhas. O referido acto de adesão limita-se a adaptar o Anexo I do Regulamento n.º 170/83, completando o quadro onde figuram, detalhadamente, as condições de acesso às zonas costeiras dos Estados-Membros.

26 O Governo francês considera que as adaptações do Regulamento n.º 170/83 foram efectuadas ao abrigo do artigo 26.º do Acto de Adesão de 1985, que integra não a quarta parte deste acto, consagrada às medidas transitórias, mas a sua terceira parte, relativa às adaptações dos actos das instituições. Destes elementos infere-se que as medidas adoptadas ao abrigo desse artigo são de natureza perene. Consequentemente, o ponto 6 do Anexo I do regulamento impugnado não pode consubstanciar uma violação das disposições transitórias do Acto de Adesão de 1985.

Apreciação do Tribunal de Justiça

27 Como o Governo espanhol e a Comissão sublinharam na audiência, importa observar que o artigo 160.º do Acto de Adesão de 1985 contém uma regra semelhante à que está em causa no presente processo e não distingue, no que respeita ao seu âmbito de aplicação, as águas compreendidas na zona das 12 milhas das águas que se encontram além desse limite.

28 Também se deve observar que esta disposição, integrada na quarta parte do Acto de Adesão de 1985, relativa às medidas transitórias, deixou de ser aplicável na data prevista no artigo 166.º do mesmo acto, ou seja, em 31 de Dezembro de 2002.

29 Todavia, destes elementos não decorre que o legislador comunitário estava impedido de adoptar a regra controvertida no quadro da competência resultante do artigo 37.º CE.

30 O facto de os artigos 160.º e 166.º do Acto de Adesão de 1985 não produzirem efeitos jurídicos resulta, designadamente, da circunstância de, no que respeita à zona das 12 milhas, o Anexo I do Regulamento n.º 170/83 ter sido completado com uma regra análoga à que está em causa no presente processo, ao abrigo do artigo 26.º do Acto de Adesão de 1985, pelo que a referida regra é obviamente da competência do legislador comunitário, tal como definida no artigo 37.º CE.

31 Conclui-se que o fundamento relativo à violação do Acto de Adesão de 1985 não pode ser acolhido.

Quanto ao fundamento relativo à violação do princípio da não discriminação

Argumentos das partes

32 O Governo espanhol sustenta que o ponto 6 do Anexo I do regulamento impugnado estabelece restrições que não existem no que respeita ao acesso dos navios franceses às faixas costeiras espanholas, nem no que respeita ao acesso dos navios dos outros Estados-Membros às faixas costeiras de outros Estados. Observa que o Reino de Espanha é o único cujos navios têm um acesso limitado à faixa costeira do seu Estado vizinho. Conclui que foi objecto de um tratamento discriminatório, contrário

ao princípio da igualdade consagrado no artigo 12.º CE bem como no artigo 34.º, n.º 2, CE, relativo à política agrícola comum e à pesca.

33 O Governo espanhol precisa que as regras de política comum só podem ser diferenciadas segundo as zonas ou as regiões em função de critérios objectivos que garantam uma repartição proporcionada das vantagens e dos inconvenientes entre os interessados, sem distinção entre os territórios dos Estados-Membros. No caso em apreço, não existe, em seu entender, nenhuma razão objectiva para um tratamento diferenciado.

34 Por outro lado, o Governo espanhol alega que se mantêm as mesmas restrições de acesso que haviam sido impostas aos navios quando da adesão do Reino de Espanha à Comunidade, sem se atender ao termo do período de transição, e que o Acordo de 15 de Abril de 1980, celebrado entre a Comunidade e o Reino de Espanha e aprovado pelo Regulamento (CEE) n.º 3062/80 do Conselho, de 25 de Novembro de 1980 (JO L 322, p. 3; EE 04 F1 p. 150), apenas diz respeito à zona económica exclusiva das 200 milhas.

35 O Conselho sustenta que basta examinar o Anexo I do regulamento impugnado para se concluir que as regras de acesso não são recíprocas. O acesso é muitas vezes restringido por espécie e, por vezes, limitado no tempo.

36 Segundo o Conselho, as referidas limitações têm origem na vontade de conservar as actividades de pesca tradicionais nas referidas zonas a fim de as manter aí. A lista dessas limitações não obedece a nenhum critério geográfico de vizinhança ou de reciprocidade.

37 Assim, o Reino de Espanha conserva para os seus navios as mesmas condições de acesso de que beneficiavam desde a sua adesão à Comunidade até à adopção do regulamento impugnado. Por outro lado, o Conselho esclarece que, antes desta adesão, o acordo de pesca de 15 de Abril de 1980 celebrado entre a Comunidade e o Reino de Espanha não concedia aos navios deste um acesso ilimitado à faixa costeira francesa.

38 Consequentemente, o Conselho considera que o Reino de Espanha não é de forma alguma discriminado, mas tratado de forma objectiva e como os outros Estados-Membros.

39 O Conselho também alega que o recorrente não explica as razões por que, ao adoptar o regulamento impugnado, o Conselho terá actuado de forma manifestamente inadequada no exercício dos seus poderes. Recorda que, embora para lá das 12 milhas marítimas a partir das linhas de base dos Estados-Membros o princípio seja o do livre acesso às águas para todos os navios comunitários, na zona das 12 milhas, o regime é, em contrapartida, o de reservar o acesso aos navios de pesca que aí operam tradicionalmente a partir dos portos da costa adjacente. Consequentemente, o acesso limitado a essas águas por parte dos navios que não operam a partir desses portos já constitui uma situação jurídica privilegiada. Só os navios espanhóis têm acesso à zona francesa das 12 milhas.

40 A Comissão sustenta que o fundamento do Reino de Espanha assenta numa errada compreensão do conjunto do quadro regulamentar. Sublinha a diferença da natureza existente entre os regimes aplicáveis ao acesso às águas e aos recursos situados, por um lado, na zona das 12 milhas e, por outro, para lá dessa zona. Esta limitação de acesso baseia-se em razões objectivas de conservação das zonas mais sensíveis das águas comunitárias, como as situadas perto das costas, e em razões de ordem sócio-económica de protecção da actividade pesqueira artesanal. Considera que, contrariamente ao que o Governo espanhol alega, a prorrogação, até 31 de Dezembro de 2012, do regime de acesso limitado às águas sob a soberania ou a jurisdição dos outros Estados-Membros está mais do que justificada no texto do

regulamento propriamente dito, designadamente no seu décimo quarto considerando. Entende, portanto, que existe uma razão objectiva para distinguir o regime aplicável à zona das 12 milhas do aplicável à zona além das 12 milhas. Esclarece que, para definir as condições de acesso dos navios espanhóis às águas costeiras francesas, o Conselho atendeu às condições tradicionais de acesso que existiam antes da adesão do Reino de Espanha à Comunidade, que têm que ver com as relações de vizinhança.

41 O Governo francês alega que o objectivo prosseguido pela regulamentação impugnada é, designadamente, manter de forma duradoura as actividades de pesca tradicionais e que, consequentemente, a utilização de critérios de reciprocidade é inadequada.

42 Por outro lado, sublinha que os navios franceses só podem pescar na zona das 6 a 12 milhas marítimas ao largo das linhas de base da costa espanhola as espécies pelágicas e que o regulamento impugnado confere as mesmas possibilidades de acesso de que sempre beneficiaram os navios espanhóis desde a adesão do Reino de Espanha à Comunidade. Conclui que esse Estado não foi tratado de forma discriminatória.

Apreciação do Tribunal de Justiça

43 É jurisprudência constante que o princípio da não discriminação exige que as situações comparáveis não sejam tratadas de forma diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente (v. acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o., 201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 9).

44 Importa sublinhar que, relativamente à zona das 12 milhas, o artigo 17.º, n.º 2, do regulamento impugnado autoriza expressamente os Estados-Membros a limitarem a pesca aos navios que exercem tradicionalmente a pesca nessas águas a partir dos portos da costa adjacente. Todavia, esta disposição prevê determinados regimes específicos que conferem aos navios de pesca comunitários que arvorem pavilhão de outros Estados-Membros o direito de pescar nas zonas das 12 milhas ao abrigo das relações de vizinhança entre Estados-Membros. O anexo I do regulamento impugnado, para o qual essa mesma disposição remete, fixa, para cada um dos Estados-Membros, as zonas geográficas das faixas costeiras dos outros Estados-Membros onde essas actividades são exercidas bem como as espécies que podem ser pescadas.

45 Importa recordar, por outro lado, que o décimo quarto considerando do regulamento impugnado enuncia: «[a]s regras em vigor que restringem o acesso aos recursos nas 12 milhas marítimas dos Estados-Membros têm vindo a funcionar satisfatoriamente, beneficiando a conservação pela restrição que impõem ao esforço de pesca nas partes mas sensíveis das águas comunitárias e pela preservação das actividades de pesca tradicionais de que está altamente dependente o desenvolvimento social e económico de certas comunidades costeiras; deverão, por isso, continuar a ser aplicadas até 31 de Dezembro de 2012».

46 O Governo espanhol não põe em causa os princípios fundamentais em que assenta o regime aplicável às zonas das 12 milhas, definido no regulamento impugnado.

47 Todavia, considera que, ao adoptar o ponto 6 do Anexo I do regulamento impugnado, o Conselho tratou o Reino de Espanha de forma discriminatória,

contrariando o princípio da igualdade consagrado no artigo 12.º CE, bem como no artigo 34.º, n.º 2, CE, relativo à política agrícola comum e à pesca.

48 Sustenta, designadamente, que as regras de política comum só podem ser diferenciadas segundo as zonas ou as regiões em função de critérios objectivos que garantam uma repartição proporcionada das vantagens e dos inconvenientes entre os interessados, sem distinção entre os territórios dos Estados-Membros. Ora, no caso em apreço, não existe, segundo o Governo espanhol, nenhuma razão objectiva que justifique um tratamento diferenciado.

49 Este fundamento não é procedente.

50 A este propósito, o Conselho, a Comissão e o Governo francês sublinham, com razão, que o regime aplicável às zonas das 12 milhas, previsto no artigo 17.º, n.º 2, do regulamento impugnado, visa proteger as águas comunitárias mais sensíveis, não deixando de ter em consideração a necessidade de se preservar as actividades de pesca tradicionais.

51 Este objectivo não implica, por si só, a aplicação de critérios de reciprocidade.

52 De qualquer modo, o Governo espanhol não demonstra que, ao adoptar o ponto 6 do Anexo I do regulamento impugnado, o Conselho se tenha afastado do objectivo invocado.

53 Além disso, uma simples leitura do anexo I do regulamento impugnado revela também que o acesso às faixas costeiras de Estados-Membros que não a República Francesa, quando é concedido aos navios de pesca comunitários, sofre restrições no tempo e está limitado a certas espécies.

54 Além disso, cabe recordar que o ponto 6 do Anexo I do regulamento impugnado apenas prorroga o regime em vigor desde a adesão do Reino de Espanha à Comunidade.

55 Nestas condições, o fundamento relativo à violação do princípio da não discriminação não pode ser acolhido.

56 Conclui-se que deve ser negado provimento ao recurso interposto pelo Reino de Espanha.

Quanto às despesas

57 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas suas próprias despesas e nas despesas do Conselho. Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, do mesmo regulamento, o Estado-Membro ou a instituição que intervenha no processo suportará as suas próprias despesas. Assim, a Comissão e a República Francesa, intervenientes, suportarão as suas próprias despesas.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas e as despesas do Conselho da União Europeia.

3) A República Francesa e a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas.