ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

9 de Setembro de 2004 *

No processo C-304/01,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE,

entrado em 2 de Agosto de 2001,

Reino de Espanha, representado inicialmente por R. Silva de Lapuerta e em seguida por N. Díaz Abad, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

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

recorrida,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans (relator), presidente de secção, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, J. N. Cunha Rodrigues e N. Colneric, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: M. Múgica Arzamendi, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Outubro de 2003,

ouvidas as conclusões da advogada-geral apresentadas na audiência de 18 de Novembro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 No seu recurso, o Reino de Espanha pede a anulação do Regulamento (CE) n.º 1162/2001 da Comissão, de 14 de Junho de 2001, que estabelece medidas para a recuperação da unidade populacional de pescada nas subzonas CIEM III, IV, V, VI e VII e nas divisões CIEM VIIIa, b, d, e, bem como as respectivas condições para o controlo das actividades dos navios de pesca (JO L 159, p. 4, a seguir «regulamento impugnado»).

Quadro jurídico

O Regulamento (CEE) n.º 3760/92

2 O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 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), em vigor à data de interposição do presente recurso, previa:

«No que se refere às actividades de exploração, os objectivos gerais da política comum da pesca serão 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.

Para esse efeito, é estabelecido um regime comunitário de gestão das actividades de exploração que permitirá alcançar, de forma duradoura, um equilíbrio entre os recursos e a exploração nas diferentes áreas da pesca.»

3 Conforme resulta dos próprios termos do Regulamento n.º 3760/92, as modalidades essenciais deste regime são adoptadas pelo Conselho da União Europeia, decidindo, salvo disposição em contrário, de acordo com o procedimento previsto no artigo 43.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 37.º CE). Em certos casos, todavia, a Comissão pode igualmente tomar medidas de emergência.

4 Resulta do décimo oitavo considerando do referido regulamento «que se deve prever uma disposição para a adopção de medidas de emergência no caso de perturbações graves susceptíveis de pôr em perigo os objectivos de conservação dos recursos».

5 A este respeito, o artigo 15.° do Regulamento n.° 3760/92 dispõe:

«1. Em caso de perturbação grave e inesperada, susceptível de colocar em perigo a conservação dos recursos, a Comissão, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa, adoptará as medidas adequadas, por um período não superior a seis meses, que serão comunicadas aos Estados-Membros e ao Parlamento Europeu e imediatamente aplicáveis.

2. Sempre que receba um pedido de um Estado-Membro, a Comissão deve decidir do mesmo no prazo de dez dias úteis.

3. Os Estados-Membros podem submeter a decisão da Comissão ao Conselho, nos termos do n.° 1, no prazo de dez dias úteis a contar da notificação da decisão.

4. O Conselho pode, por maioria qualificada, tomar uma decisão diferente no prazo de um mês.»

O regulamento impugnado

6 O regulamento impugnado foi adoptado com fundamento no artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92. Esta adopção foi consecutiva aos avisos lançados, em Novembro de 2000, pelo Conselho Internacional de Exploração do Mar (a seguir «CIEM»), quanto ao risco de ruptura da unidade populacional setentrional de pescada, bem como a uma reunião do Conselho «Pesca», de 14 e 15 de Dezembro de 2000, no decurso da qual o Conselho e a Comissão consideraram ser urgente estabelecer um plano de recuperação da referida unidade populacional.

7 Conforme resulta do seu considerando 4, o regulamento impugnado tem por objectivo a «imediata [...] diminuição das capturas de juvenis de pescada, mediante o estabelecimento de um aumento global de malhagem das redes rebocadas utilizadas na captura da pescada [...], [delimitando] zonas geográficas com grande abundância de juvenis de pescada, em que a pesca com redes rebocadas só pode ser praticada com redes de grandes dimensões, e [definindo] condições suplementares destinadas a assegurar a redução das capturas de juvenis de pescada por redes de arrasto de vara».

8 Nesta perspectiva, o artigo 2.º do regulamento impugnado dispõe:

«1. Em derrogação das condições estabelecidas no n.º 4 do artigo 4.º e no artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 850/98, as capturas de pescada branca (Merlucius merluccius) mantidas a bordo de qualquer navio que transporte artes rebocadas de malhagem compreendida entre 55 mm e 99 mm não podem exceder 20% do peso das capturas totais de organismos marinhos a bordo.

2. As condições estabelecidas no n.º 1 não serão aplicáveis aos navios de comprimento de fora a fora inferior a 12 metros que regressem ao porto nas 24 horas seguintes à sua última saída do porto.»

9 Os artigos 3.º a 5.º do regulamento impugnado enunciam um conjunto de regras adicionais relativas à constituição da malhagem das redes de arrasto e outras utilizadas nas zonas abrangidas por este regulamento e à delimitação das zonas geográficas beneficiando de uma protecção especial em razão da abundância de juvenis de pescada, enquanto os artigos 6.º a 13.º do referido regulamento incluem certas regras destinadas a garantir, por um lado, a obtenção de dados fiáveis relativos às capturas bem como aos desembarques de pescada e, por outro, o respeito das medidas de conservação assim adoptadas. Entre estas últimas regras consta, nomeadamente, a relativa à presença de observadores a bordo dos navios de pesca comunitários arvorando pavilhão de um Estado-Membro e a relativa à obrigação de desembarcar as capturas de pescada em portos designados para o efeito.

Os factos na origem do recurso e os fundamentos invocados

10 Utilizando a faculdade que lhe era reconhecida pelo artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3760/92, o Reino de Espanha, por carta de 21 de Junho de 2001, submeteu ao Conselho uma proposta de alteração do regulamento impugnado. Baseada no carácter pretensamente discriminatório da derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 2, do referido regulamento, esta proposta visava a supressão pura e simples desta disposição a fim de proporcionar as mesmas condições de pesca a todos os arrastões, independentemente do seu comprimento e da duração das suas saídas.

11 A proposta espanhola foi examinada, numa primeira fase, pelo grupo «Política interna da pesca» do Conselho, quando da sua reunião de 28 de Junho de 2001, e,

em seguida, pelo Comité dos Representantes Permanentes, na sua ulterior reunião de 11 de Julho, mas foi finalmente rejeitada pelo Conselho em 20 de Julho de 2001, visto não ter sido apoiada por nenhum outro Estado-Membro.

12 Considerando que tal rejeição lesava os seus interesses, o Reino de Espanha interpôs o presente recurso, suscitando três fundamentos assentes, respectivamente, no carácter errado da base jurídica escolhida e na falta de competência da Comissão para a adopção do regulamento impugnado, na violação do princípio da não discriminação bem como na falta de fundamentação deste regulamento.

Quanto ao recurso

Quanto ao primeiro fundamento

13 Com o seu primeiro fundamento, o Reino de Espanha contesta, essencialmente, a competência da Comissão para adoptar o regulamento impugnado. Segundo o Governo espanhol, com efeito, o artigo 15.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3760/92 — que constitui a única base jurídica do regulamento impugnado — atribui à Comissão uma competência normativa limitada que esta instituição só pode exercer nos casos e nas condições previstas por essa disposição, a saber, essencialmente, se existirem perturbações graves e imprevistas susceptíveis de pôr em perigo a conservação dos recursos, se as medidas adoptadas pela Comissão tiverem carácter necessário e se o período de vigência das referidas medidas for limitado a seis meses. Ora, no caso vertente, não se verificam duas destas condições. Embora o Governo espanhol não conteste a situação crítica da unidade populacional de pescada, sustenta, apesar de tudo, que as medidas de emergência constantes do regulamento impugnado (a seguir «medidas controvertidas») não têm o carácter necessário exigido pelo artigo 15.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3760/92 e não se aplicam de modo limitado no tempo.

14 No que se refere, em primeiro lugar, ao carácter necessário das medidas adoptadas ao abrigo do artigo 15.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3760/92, o Governo espanhol assinala que esta condição deve ser interpretada no sentido de que implica a adopção de medidas urgentes e excepcionais para obviar às dificuldades do sector de pesca em causa. Ora, no caso vertente, as medidas controvertidas de forma alguma satisfazem estas exigências, visto que o regulamento impugnado foi adoptado seis meses depois de o Conselho e a Comissão terem decretado a urgência da elaboração de um plano de recuperação da unidade populacional de pescada. Daqui resulta que, durante este período de seis meses, o Conselho teria tido a possibilidade de adoptar as medidas de conservação necessárias de acordo com as regras normais e, nomeadamente, seguindo o procedimento previsto no artigo 4.° do Regulamento n.° 3760/92, sem ser indispensável recorrer ao mecanismo derrogatório previsto no artigo 15.° do mesmo.

15 O Governo espanhol emite, além disso, dúvidas quanto à própria eficácia das medidas controvertidas. Sustenta, a este respeito, que a proibição de acesso a certas zonas de pesca ou a proibição de pescar uma espécie de peixes determinada teriam sido medidas muito mais adequadas para evitar danos irreversíveis na unidade populacional de pescada que medidas — além disso onerosas para os pescadores e para os Estados-Membros — como o aumento da malhagem das redes ou a designação expressa dos portos de desembarque.

16 Em segundo lugar, quanto à condição relativa à limitação temporal da implementação das medidas adoptadas pela Comissão, o Governo espanhol assinala que a mesma não se encontra aqui preenchida já que o regulamento impugnado não contém qualquer disposição limitando a sua aplicação no tempo.

17 A este respeito, recorde-se, a título preliminar, que, embora resulte da leitura do Regulamento n.° 3760/92 que o Conselho é, em princípio, a instituição competente para adoptar as medidas necessárias para instituir um regime comunitário da pesca e

da aquicultura e, nomeadamente, em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, do referido regulamento, para adoptar as medidas comunitárias que fixam as condições de acesso às zonas e aos recursos bem como as condições de exercício das actividades de exploração, a Comissão é no entanto competente, por força do artigo 15.º, n.º 1, do mesmo regulamento, para adoptar as medidas que se impõem «[e]m caso de perturbação grave e inesperada, susceptível de colocar em perigo a conservação dos recursos». Esta competência, que pode ser exercida a pedido de um Estado-Membro ou por iniciativa própria da Comissão, responde às preocupações formuladas no décimo oitavo considerando do regulamento atrás referido, nos termos do qual se deve prever a adopção de medidas de emergência «no caso de perturbações graves susceptíveis de pôr em perigo os objectivos de conservação dos recursos».

18 No caso vertente, o Governo espanhol não contesta a existência de tal perturbação, tendo a situação crítica da unidade populacional setentrional de pescada sido confirmada tanto a nível comunitário, pelo Conselho e pela Comissão, como no plano internacional, pelo CIEM. As suas críticas respeitam à lentidão do processo que conduziu à adopção das medidas controvertidas e ao carácter inadequado das mesmas bem como à insegurança jurídica relacionada com a inexistência, no regulamento impugnado, de precisões quanto ao período de vigência destas medidas.

19 No que se refere à primeira parte deste fundamento, recorde-se que, conforme resulta nomeadamente dos próprios termos do seu segundo considerando, o Regulamento n.º 3760/92 visa garantir uma exploração racional e responsável dos recursos aquáticos vivos e da aquicultura, reconhecendo, além disso, tanto o interesse do sector da pesca em garantir o seu desenvolvimento a longo prazo, e as suas condições económicas e sociais, como o interesse dos consumidores. Atendendo a estas finalidades, não há qualquer razão para interpretar de forma restritiva o artigo 15.º, n.º 1, do mesmo regulamento, por força do qual o Conselho delegou na Comissão a competência para tomar as medidas necessárias no caso de perturbações graves e imprevistas susceptíveis de pôr em perigo a conservação dos recursos.

20 Embora as condições às quais o Conselho subordinou o exercício desta competência pela Comissão, assim como, aliás, os próprios termos do décimo oitavo considerando do Regulamento n.º 3760/92, demonstrem que a Comissão deve adoptar as medidas necessárias o mais rapidamente possível, o artigo 15.º deste regulamento não sujeita todavia o exercício desta competência a uma condição específica de emergência. Também não prevê, num caso como o vertente, em que não foi submetido à Comissão um pedido de um Estado-Membro, um prazo preciso em que a Comissão deva agir sob pena de perder a sua competência. Por outro lado, de forma alguma resulta de tal regulamento que o legislador comunitário tenha querido limitar esta delegação de competência à Comissão no sentido de que esta última já não pode agir se o próprio Conselho estiver em condições de tomar as medidas necessárias.

21 No caso vertente, a Comissão não pode ser acusada de ter atrasado inutilmente a adopção das medidas controvertidas. Com efeito, é manifesto que a Comissão iniciou, desde Janeiro de 2001 — ou seja, algumas semanas depois de o Conselho e a Comissão terem decretado a urgência em estabelecer um plano de recuperação da unidade populacional de pescada —, as discussões necessárias a fim de chegar a um acordo sobre a natureza das medidas a tomar e que essas discussões, às quais o Governo espanhol foi aliás estreitamente associado, prosseguiram até à adopção do regulamento impugnado. Além disso, é manifesto que, na data em que foram adoptadas as referidas medidas, subsistiam as condições de perturbações graves e imprevistas susceptíveis de pôr em perigo a conservação dos recursos, continuando a ser crítico o nível da unidade populacional setentrional de pescada.

22 Por estas razões, a tese do Governo espanhol, segundo a qual a Comissão, face ao atraso na adopção das medidas em causa, teria perdido a competência que lhe é conferida pelo artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3760/92, não pode ser acolhida.

23 Além disso, na medida em que, com a primeira parte do primeiro fundamento, o Governo espanhol pretende contestar a necessidade das medidas controvertidas, pondo em causa a sua eficácia, verifica-se que a Comissão goza de um amplo poder de apreciação em situações como a presente, que implicam a necessidade de avaliar tanto uma situação complexa como a natureza ou o alcance das medidas a tomar. Assim, ao fiscalizar o exercício de tal competência, o juiz deve limitar-se a examinar se não há erro manifesto ou desvio de poder, ou se a autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 19 de Fevereiro de 1998, NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, Colect., p. I-681, n.^{os} 41 e 42; de 5 de Outubro de 1999, Espanha/Conselho, C-179/95, Colect., p. I-6475, n.º 29; e de 25 de Outubro de 2001, Itália/Conselho, C-120/99, Colect., p. I-7997, n.º 44).

24 No presente caso, o Governo espanhol não demonstra que a Comissão tenha cometido esse erro ou tal desvio no exercício da sua competência ou ainda que tenha excedido, de modo manifesto, os limites do seu poder de apreciação. Com efeito, ao decidir adoptar medidas destinadas não a proibir a captura da pescada ou o acesso dos navios de pesca a certas zonas geográficas determinadas, mas apenas a limitar o número de capturas autorizadas e a aumentar a malhagem das redes utilizadas para o efeito, a Comissão teve, pelo contrário, em conta tanto a necessidade de proteger de forma adequada os recursos aquáticos vivos e a aquicultura como o interesse do sector da pesca em garantir o seu desenvolvimento a longo prazo. Com efeito, uma proibição total de captura teria sido susceptível de provocar consequências nocivas muito mais importantes não só para os pescadores de pescada mas também para os pescadores de outras espécies, fazendo a pesca à pescada, como alegado pela Comissão, sem ser aqui contestada pelo Governo espanhol, tradicionalmente parte de pescarias mistas.

25 Do que precede resulta que a primeira parte do primeiro fundamento é improcedente.

26 Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, segundo a qual a Comissão excedeu os seus poderes e violou o princípio da segurança jurídica na medida em que nenhuma das disposições do regulamento impugnado precisa o período de vigência das medidas controvertidas, verifica-se que nada, no referido regulamento, permite confortar a tese segundo a qual tais medidas teriam um período de vigência superior a seis meses.

27 Com efeito, o regulamento impugnado funda-se expressamente no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3760/92, que enuncia claramente que as medidas serão adoptadas pela Comissão «por um período não superior a seis meses». Na falta de uma disposição expressa em sentido contrário — e mesmo se a Comissão devia ter precisado de modo expresso o período de vigência do regulamento impugnado —, tal período corresponde necessariamente, conforme assinalado pela advogada-geral no n.º 35 das suas conclusões, a um período de seis meses, calculado a contar da entrada em vigor das medidas controvertidas, sendo este o prazo máximo autorizado pela referida disposição do Regulamento n.º 3760/92, que constitui o único fundamento do regulamento impugnado.

28 Atendendo ao que precede, conclui-se que a Comissão tinha competência para adoptar o regulamento impugnado.

29 Em consequência, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

30 Com o segundo fundamento, o Reino de Espanha contesta a distinção feita pela Comissão, no artigo 2.°, n.° 2, do regulamento impugnado, entre os navios de comprimento de fora a fora inferior a 12 metros — que regressem ao porto nas 24 horas seguintes à sua última saída — e os navios de comprimento superior. Segundo o Governo espanhol, esta distinção tem carácter discriminatório na medida em que lesa mais fortemente a frota espanhola que as frotas dos outros Estados-Membros. Devido à distância considerável entre as costas espanholas e as zonas de pesca à pescada abrangidas pelo regulamento impugnado, os pescadores espanhóis só podem utilizar navios de comprimento de fora a fora superior a 12 metros, realizando saídas de mais de 24 horas, ao passo que os pescadores dos outros Estados-Membros, cujas costas são mais próximas das referidas zonas de pesca, podem exercer a sua actividade com navios de um comprimento de fora a fora inferior a 12 metros e beneficiar, por esta razão, da derrogação prevista no referido artigo 2.°, n.° 2.

31 Recorde-se aqui, a título preliminar, que o princípio da igualdade de tratamento ou da não discriminação exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objectivamente justificado.

32 No caso vertente, o tratamento reservado aos navios de um comprimento de fora a fora superior a 12 metros difere daquele de que beneficiam os navios de um comprimento de fora a fora inferior que regressem ao porto nas 24 horas seguintes à sua última saída. As partes no litígio têm posições opostas tanto sobre a comparabilidade das situações a que o referido tratamento se aplica como, sobretudo, sobre a questão de saber se este tratamento diferenciado pode ser justificado por factores objectivos.

33 Quanto à comparabilidade das situações abrangidas pelo regulamento impugnado, conforme alegado pela Comissão, os navios de pequeno porte encontram-se, objectivamente, numa situação diferente da dos outros navios. Por um lado, com efeito, as suas possibilidades de pesca são, pela força das circunstâncias, limitadas às zonas costeiras, já que, diferentemente dos navios de maior porte ou arqueação, os navios de pequeno porte não têm normalmente possibilidade de aceder às zonas de pesca situadas no alto mar. Por outro lado, a actividade destes últimos navios caracteriza-se igualmente pelo seu carácter «oportunista», na medida em que capturam espécies de peixes existentes nas zonas que percorrem e, regra geral, a sua actividade piscatória não é dirigida a uma única espécie de peixes.

34 Daqui resulta que, nesta medida, a situação dos navios de pequeno porte não se pode considerar comparável à dos navios de grande porte.

35 No que diz respeito à justificação da diferença de tratamento que o regulamento impugnado reserva às duas categorias de navios, a Comissão alega que a aplicação do regime previsto pelo regulamento impugnado aos navios de pequeno porte teria obrigado as empresas abrangidas a equipar os seus navios com redes de pesca de malhagem igual ou superior a 100 mm, o que implicava não só investimentos económicos consideráveis para os proprietários destes pequenos navios mas podia igualmente provocar capturas inferiores de outras espécies de peixes, pondo assim em causa a sobrevivência das empresas em causa. Impor, nestas circunstâncias, tal regime aos navios de pequeno porte teria sido desproporcionado, atendendo, igualmente, ao carácter provisório das medidas controvertidas, já que o seu período de aplicação estava limitado a seis meses.

36 Perante tais factores de ordem socioeconómica, a derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado em favor dos navios de pequeno porte era,

portanto, objectivamente justificada segundo a Comissão, e isto tanto mais que o nível total das capturas de pescada realizadas por esta categoria de navios é pouco significativo. A Comissão sustenta, a este respeito, que aquelas se elevam no máximo a 4% do total das capturas desta espécie.

37 Por seu turno, o Governo espanhol contesta a derrogação prevista no artigo 2.°, n.° 2, do regulamento impugnado, invocando a sua falta de fundamento técnico, não tendo a malhagem das redes, em sua opinião, qualquer relação com o comprimento dos navios sendo as capturas realizadas pelos navios de pequeno porte, aliás, mais susceptíveis de prejudicar a conservação da unidade populacional de pescada do que as realizadas pelos navios de um comprimento de fora a fora superior a 12 metros.

38 O primeiro argumento do Governo espanhol não pode ser acolhido. Com efeito, conforme resulta das observações da Comissão, os argumentos que ela invocou para justificar a referida derrogação não são fundados numa eventual relação entre o comprimento dos navios e a malhagem das suas redes, mas dizem respeito às consequências nefastas que a aplicação integral do regime previsto pelo regulamento impugnado era susceptível de acarretar para os navios de pequeno porte, atendendo à natureza específica da pesca que os mesmos praticam.

39 No que respeita ao segundo argumento invocado pelo Governo espanhol, este não forneceu qualquer prova convincente em apoio da sua afirmação segundo a qual as capturas realizadas pelos navios de um comprimento fora a fora inferior a 12 metros poriam mais em perigo o objectivo de conservação da unidade populacional de pescada que as capturas efectuadas pelos navios de um comprimento superior a 12 metros.

40 Com efeito, embora a Comissão tenha precisado, na audiência, que subscrevia o ponto de vista do Governo espanhol, segundo o qual haveria uma maior concentração de juvenis de pescada nas zonas costeiras, frequentadas pelos navios de pequeno porte, do que nas zonas mais afastadas das costas, reiterou igualmente a tese defendida nos seus articulados, segundo a qual as capturas de pescada efectuadas pelos navios visados pela derrogação prevista no artigo 2.°, n.° 2, do regulamento impugnado só representavam uma parte muito reduzida, no máximo 4%, do total das capturas desta espécie.

41 Ora, interrogado expressamente a este respeito na audiência, o Governo espanhol, embora contestando a percentagem adiantada pela Comissão, não conseguiu apresentar outros dados numéricos relativos às capturas de pescada. Contentou-se, a este respeito, em declarar que, em Espanha, não existiam navios com menos de 12 metros susceptíveis de beneficiar da referida derrogação e que, em consequência, a avaliação das capturas efectuadas por este tipo de navios devia ser feita pelo Estado de pavilhão dos mesmos.

42 Nestas condições, há que rejeitar a afirmação segundo a qual as capturas efectuadas pelos navios de um comprimento fora a fora inferior a 12 metros poriam mais em perigo a conservação da unidade populacional de pescada do que as efectuadas pelos navios de grande porte.

43 Resulta do que precede que o Governo espanhol não rebateu a tese da Comissão segundo a qual a situação dos navios de pequeno porte não é comparável à dos navios de porte superior, nem os argumentos que a Comissão invocou para demonstrar que o tratamento diferente destas duas categorias de navios era justificado por factores objectivos. Nestas condições, o Governo espanhol não conseguiu demonstrar a natureza discriminatória da derrogação prevista no artigo 2.°, n.° 2, do regulamento impugnado.

44 Esta verificação é ainda corroborada por um conjunto de elementos complementares resultantes do processo submetido à apreciação do Tribunal de Justiça.

45 Há que assinalar, em primeiro lugar, que, ao limitar o âmbito de aplicação da derrogação aos navios de pequeno porte que regressem ao porto nas 24 horas seguintes à sua última saída, a Comissão tomou uma medida susceptível de garantir que o benefício da derrogação adoptada seja limitado aos navios a que se aplicam efectivamente os motivos que a justificam, ou seja, os navios cujas actividades de pesca são necessariamente limitadas às zonas costeiras e que praticam uma pesca de natureza «oportunista».

46 Contrariamente às alegações do Governo espanhol segundo as quais a frota espanhola seria especificamente penalizada pelo regulamento impugnado, verifica-se em seguida que as frotas de outros Estados-Membros se encontram numa situação comparável à da frota espanhola na medida em que a distância a percorrer para aceder às zonas abrangidas pelo regulamento impugnado é igualmente demasiado importante para que os navios de pequeno porte arvorando pavilhão destes Estados possam beneficiar da derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado. Trata-se, nomeadamente, conforme resulta do processo submetido ao Tribunal de Justiça, das frotas belga e neerlandesa.

47 Por último, há que assinalar que, de qualquer forma, os pescadores espanhóis proprietários de navios de comprimento fora a fora inferior a 12 metros não podiam ser visados pelas medidas controvertidas, visto que resulta tanto do título do regulamento impugnado como do seu artigo 1.º, relativo ao âmbito de aplicação territorial, que o mesmo não é aplicável às divisões CIEM VIIIc e IXa e b, que correspondem, na prática, às zonas situadas ao largo das costas espanholas e portuguesas. Como a advogada-geral assinalou nos n.^{os} 48 e 50 das suas conclusões, os navios espanhóis de pequeno porte podiam assim operar normalmente nas referidas zonas, dentro do limite das quotas atribuídas ao Reino de Espanha.

48 Pelas razões que precedem, há portanto que julgar globalmente improcedente o fundamento assente na violação do princípio da não discriminação.

Quanto ao terceiro fundamento

49 Com o terceiro fundamento, o Reino de Espanha invoca uma violação do dever de fundamentação previsto no artigo 253.º CE. Alega, a este respeito, que o regulamento impugnado não comporta, nos seus considerandos, qualquer explicação quanto às razões que levaram a Comissão a distinguir entre os navios de menos de 12 metros de comprimento e os de comprimento fora a fora superior a 12 metros, quando não há, no caso vertente, qualquer relação directa entre a malhagem das redes de arrasto ou outras e o comprimento fora a fora dos navios de pesca e quando a derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 2, deste regulamento não é uma medida que favoreça, de forma específica, a conservação das unidades populacionais de pescada.

50 A este respeito, recorde-se que se, de acordo com jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (v., nomeadamente, acórdãos Itália/Conselho, já referido, n.º 28, e de 11 de Setembro de 2003, Áustria/Conselho, C-445/00, Colect., p. I-8549, n.º 49), não se exige, em contrapartida, que essa fundamentação especifique todos os elementos de facto ou de direito pertinentes. Com efeito, a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 253.º CE deve ser apreciada em razão não apenas do texto do acto impugnado mas também do seu contexto, bem como do conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa. É tanto mais assim quanto os Estados-Membros foram estreitamente associados ao processo de elaboração do acto em litígio e conhecem, portanto, as razões que estão na base desse acto

(v., nomeadamente, acórdãos, já referidos, Itália/Conselho, n.º 29, e Áustria/ /Conselho, n.º 99, bem como acórdão de 6 de Novembro de 2003, Países Baixos/ /Comissão, C-293/00, Colect., p. I-12775, n.os 55 e 56).

51 Além disso, resulta igualmente de jurisprudência constante que o alcance do dever de fundamentação depende da natureza do acto em causa e que, tratando-se de actos de alcance geral, a fundamentação se pode limitar a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir. Neste contexto, o Tribunal de Justiça precisou, nomeadamente, que se o acto impugnado evidenciar, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição, é excessivo exigir a fundamentação específica das diferentes opções de natureza técnica efectuadas (v., nomeadamente, acórdãos de 7 de Novembro de 2000, Luxemburgo/Parlamento e Conselho, C-168/98, Colect., p. I-9131, n.º 62, e de 9 de Setembro de 2003, Kik, C-361/01 P, Colect., p. I-8283, n.º 102).

52 Ora, não se pode contestar que é esse aqui precisamente o caso. Por um lado, a Comissão expôs claramente, no quarto considerando do regulamento impugnado, o objectivo prosseguido por este último e os meios para o alcançar.

53 Por outro lado, como já foi assinalado no n.º 21 do presente acórdão, o Governo espanhol foi estreitamente associado às discussões e às consultas que precederam a adopção do regulamento impugnado, de modo que conhecia, de forma precisa, tanto as razões que conduziram à sua adopção como as medidas previstas pela Comissão para obviar à ruptura da unidade populacional de pescada, tendo esta instituição, além disso, tido em conta as dificuldades específicas que essas medidas podiam causar a certos grupos de pescadores.

54 Nestas condições, a Comissão não era obrigada a explicitar, nos considerandos do regulamento impugnado, os motivos susceptíveis de justificar a derrogação prevista no artigo 2.°, n.° 2, do mesmo em favor dos navios de comprimento fora a fora inferior a 12 metros.

55 Atendendo ao que precede, há portanto que julgar o terceiro fundamento igualmente improcedente.

56 Não podendo nenhum dos três fundamentos de recurso invocados pelo Reino de Espanha ser acolhido, há que negar provimento ao mesmo.

Quanto às despesas

57 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino de Espanha é condenado nas despesas.

Assinaturas