CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 19 de Fevereiro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Matéria de facto

1. O demandado no presente processo, que tinha já alargado a zona de pesca britânica para doze milhas marítimas em 1964, alterou os limites das suas águas territoriais que de uma zona de três milhas passaram para uma zona de doze milhas a partir de 1 de Outubro de 1987.

2. Como esta última zona inclui o que se convencionou chamar fundos a descoberto (que não estavam incluídos na zona das três milhas) e como estes últimos servem, nos termos do «Territorial Waters Order in Council» de 1964, para fixar a linha de base a partir da qual são medidas as doze milhas, a lei britânica de 1987 deu origem, em determinadas zonas marítimas, a um afastamento das linhas de base em relação às costas, em relação ao qual nada há, em princípio, a dizer do ponto de vista do direito internacional (não deve, pelo menos, ressuscitar-se a pequena polémica que se suscitou a este propósito durante a audiência).

3. No que respeita aos direitos de pesca de outros Estados-membros na zona das seis a doze milhas, daí resulta, de acordo com a demandada, uma deslocação daquela zona de pesca correspondente à das linhas de base.

4. Como sabemos, a Comissão considera inaceitável tal facto, pois entende que, para os referidos direitos de pesca, que passaram a ser regulados pelo artigo 6.° do Regulamento n.° 170/83 «que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca» [1], a linha de base a ter em conta é a do dia da entrada em vigor deste regulamento (27 de Janeiro de 1983) e que as alterações posteriores constituem actos que não podem validamente afectar os referidos direitos de pesca.

5. Recorde-se antes de mais que, depois de o Regulamento (CEE) n.° 2141/70 do Conselho, de 20 de Outubro de 1970, «que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca» [2], ter determinado que o regime aplicado em cada um dos Estados-membros ao exercício da pesca na zona marítima sujeita à sua soberania ou jurisdição não pode dar origem a desigualdades de tratamento em relação a outros Estados-membros [o mesmo foi em seguida referido no Regulamento (CEE) n.° 101/76, de 19 de Janeiro de 1976 [3]], o acto de adesão da demandada, designadamente, previu uma derrogação a este princípio da igualdade de acesso às zonas de pesca. Nos termos desse acto (ver artigo 100.°), os Estados-membros eram autorizados a reservar até 31 de Dezembro de 1982 o exercício da pesca nas

* Língua original: alemão.

1 — JO L 24 de 27.1.1983, p. 1; EE 04 F2 p. 56.
2 — JO L 236 de 27.10.1970, p. 1.
3 — JO L 20 de 28.1.1976, p. 19; EE 04 F1 p. 16.

águas sujeitas à sua soberania ou jurisdição, situadas aquém de um limite de seis milhas marítimas (que podia ser alargado para doze milhas em determinadas zonas, nos termos do artigo 101.°), aos barcos cuja actividade piscatória se exercia tradicionalmente nessas águas e partir dos portos das zonas geográficas ribeirinha. O n.° 2 daquela disposição previa, no entanto, que o seu n.° 1 e o artigo 101.° não podiam afectar os direitos de pesca especiais que pudessem ser invocados pelos Estados-membros iniciais e pelos novos Estados-membros em 31 de Janeiro de 1971 em relação a um ou vários dos outros Estados-membros. Por outro lado, o n.° 3 previa, para o caso de um Estado-membro alargar os seus limites de pesca de determinadas zonas para doze milhas marítimas, que a prática de pesca existente aquém das doze milhas marítimas fosse mantida de forma a evitar qualquer recuo na matéria em relação à situação existente em 31 de Janeiro de 1971.

6. Uma derrogação semelhante subsiste no Regulamento (CEE) n.° 170/83. Com efeito, nos termos do seu artigo 6.°, n.° 1, os Estados-membros estão autorizados a manter de 1 de Janeiro de 1973 até 31 de Dezembro de 1992 o regime definido no artigo 100.° do acto de adesão de 1972 e a alargar até às doze milhas marítimas, para o conjunto das águas sob a sua soberania ou jurisdição, o limite de seis milhas previsto no citado artigo.

7. É certo que o n.° 2 estabelece que (excepção feita às actividades exercidas no âmbito das relações de vizinhança existentes entre os Estados-membros) as actividades de pesca abrangidas pelo regime estabelecido no n.° 1 estão sujeitas às regras previstas no anexo I do regulamento, 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.

8. Dado que a Comissão não conseguiu, como sabemos, convencer o Reino Unido da correcção do seu ponto de vista (igualmente partilhado pela República Francesa), foi intentada uma acção nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE. No âmbito deste processo, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre a procedência da acção da Comissão e, em consequência, sobre o eventual incumprimento pelo Reino Unido das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE, ao aplicar em determinadas zonas, para efeitos da regulamentação da pesca definida para as suas águas costeiras pelas disposições conjugadas do anexo I e do artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca, novas linhas de base mais afastadas das costas do que as que se encontravam em vigor em 25 de Janeiro de 1983.

9. Limitar-me-ei a referir por agora que constitui um ponto essencial da argumentação da Comissão a afirmação de que o artigo 6.° do Regulamento n.° 170/83 (tal como, aliás, o artigo 100.° do acto de adesão) estabelece uma derrogação ao princípio, importante para a Comunidade, da *igualdade de acesso* às zonas de pesca. Se esta derrogação foi aceite como compensação, por assim dizer, da manutenção dos direitos de pesca existentes, estes últimos não podem obviamente ser interpretados de forma restritiva, no sentido de serem toleradas as alterações desvantajosas provocadas pelo deslocamento das linhas de base. A Comissão salienta ainda que a derrogação foi prorrogada pelo Regulamento n.° 170/83 após cuidadosa ponderação de todos os

pormenores, procurando, designadamente, repartir as actividades de pesca entre os Estados ribeirinhos e os restantes Estados-membros de forma equilibrada com respeito dos interesses de todos. Em consequência, ficará seguramente excluída qualquer alteração unilateral, ainda que através de medidas admitidas pelo direito internacional; só um acto do Conselho poderá alterar o regime geral, que abrange igualmente disposições em matéria de quotas de capturas.

B — Apreciação jurídica

10. Relativamente à resposta a dar aos argumentos contrapostos pelo demandado, cabe-me fazer as seguintes apreciações.

11. *1.* Deve antes de mais admitir-se — o que a Comissão reconhece — que, relativamente à grande parte dos regulamentos comunitários que mencionam as zonas costeiras de diversas extensões (três, quatro, seis ou doze milhas marítimas), as linhas de base a ter em conta são linhas móveis e a sua alteração tem, também, repercussões para o direito comunitário. É, designadamente, o caso do Regulamento (CEE) n.° 3094/86 do Conselho «que prevê determinadas medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca»[4], em que o demandado se apoiou bastante, porque esta se baseia no Regulamento n.° 170/83 (ver, por exemplo, o artigo 9.°, nos termos do qual determinados métodos de pesca são proibidos na zona das doze milhas ou ainda na das três milhas de determinados Estados-membros).

4 — JO L 288 de 11.10.1986, p. 1.

12. Mas daí não resulta necessariamente que o mesmo aconteça com todos os regulamentos comunitários — independentemente do respectivo conteúdo — nos quais as linhas de base sejam relevantes. Não pode, com efeito, desconhecer-se que um grande número de regulamentos comunitários, em relação aos quais a Comissão se baseia na existência de linhas de base móveis, dizem respeito a medidas de política estrutural ou de preservação das reservas de peixe. Dada a sua própria natureza, é normal atribuir-lhes o âmbito de aplicação mais vasto possível a que possam conduzir linhas de base móveis, e interessa especialmente que tais regulamentos se apliquem de igual forma a todos os que exercem actividades de pesca.

13. Constitui um traço característico do regulamento em causa o facto de este prever um regime especial para determinadas zonas marítimas (ou seja, direitos de pesca exclusivos para os pescadores do Estado ribeirinho e direitos especiais para os de determinados outros Estados-membros). Uma alteração das linhas de base, que implicasse uma deslocação das zonas de pesca, podia, sem dúvida alguma, implicar efeitos discriminatórios, dado que zonas de pesca acessíveis a determinados Estados-membros antes da alteração das linhas de base seriam, após essa data, reservadas aos pescadores do Estado ribeirinho. Nestas circunstâncias (não esqueçamos que, se a Comissão suscitou o problema em questão, é porque os meios interessados de determinados Estados-membros que dispõem de direitos de pesca especiais nas faixas costeiras britânicas alegaram sofrer graves prejuízos), é perfeitamente concebível interpretar, mesmo na falta de qualquer indicação *expressa* nesse sentido, disposições aplicáveis respeitantes às zonas costeiras medidas a partir de linhas de base, de forma diferente em relação a outras disposições, nas quais as linhas de base são igualmente determinantes.

14. 2. Deve reconhecer-se, por outro lado, que o demandado pode à primeira vista alegar legitimamente que o *anexo II do Regulamento n.° 170/83*, que remete para o artigo 7.° deste regulamento, indica muito claramente ao referir-se a pontos de longitude e de latitude que se trata de uma zona fixa e imutável. Se, de acordo com o demandado, o legislador tivesse pretendido o mesmo em relação ao anexo I do regulamento e ao seu artigo 6.°, teria sem dúvida aplicado um método de delimitação semelhante e não se teria referido a zonas marítimas fixadas a partir de linhas de base (que o direito internacional público admite que podem ser móveis).

15. Deve, no entanto, notar-se a este respeito, por um lado, que o artigo 7.° do Regulamento n.° 170/83 e o anexo II se ocupam de medidas de conservação (regulamentação do acesso a determinadas zonas com base num sistema de licenças), aplicáveis em igualdade de condições a todos os interessados, e que, por outro, a zona correspondente se situa bem além da linha das doze milhas, de forma a que era tecnicamente indispensável utilizar um método de delimitação diferente do das linhas de base.

16. Aliás, é evidente que, no que respeita ao problema algo diferente da marcação de zonas de exercício de direito de pesca especiais, que se estendem como uma *fita* em torno da Grã-Bretanha, teria sido extremamente difícil delimitar de forma precisa através de pontos de longitude e de latitude os sectores a considerar para os diversos Estados-membros. Basta olhar a carta marítima junta à contestação (anexo XVI) para ficar convencido disso. Sem dúvida por essa razão, o anexo I (abstraindo de limitações laterais precisas) se referiu simplesmente a zonas das águas costeiras, o que não exclui certamente que também aí seja necessário colocar a hipótese da imutabilidade se o conteúdo do regulamento apontar, de resto, nesse sentido.

17. Por outro lado, o demandado, reportando-se ao facto de o anexo II do Regulamento n.° 170/83 mencionar duas vezes a zona das doze milhas relativamente à «Shetland box», sustenta que é difícil imaginar a hipótese de duas delimitações diferentes (uma para a «Shetland box» com linhas de base móveis, e outra para os direitos de pescas especiais com linhas de base fixas) e que teria sido necessário estabelecer disposições especiais (que não existem) para este caso particular; mas pode responder-se muito simplesmente a isto que não há direitos de pesca especiais de outros Estados-membros na Shetland box, se interpretei bem os mapas que nos foram apresentados. O risco de confusão invocado pela demandado não existe assim e não era necessário prever disposições especiais para as zonas marítimas da Shetland box em relação às quais tem importância a linha das doze milhas.

18. *3.* Como se sabe, o demandado atribui uma importância especial a determinadas *considerações baseadas no direito internacional público.*

19. Invoca, a este respeito, o nexo existente entre o artigo 6.° do Regulamento n.° 170/83 e os artigos 100.° e seguintes do acto de adesão de 22 de Janeiro de 1972. Salienta que o artigo 100.° do acto de adesão utiliza os conceitos de «águas sob a sua soberania» e de «linhas de base» que, por não terem sido especificados pelo direito co-

munitário, estão ambos sujeitos ao direito internacional (designadamente à Convenção de Londres de 9 de Março de 1964 e à Convenção de Genebra de 29 de Abril de 1958), o que justifica a conclusão de que as linhas de base são linhas móveis. Alega igualmente que os direitos de pesca especiais referidos no artigo 100.°, n.° 2, do acto de adesão e que devem ser preservados nos termos do Regulamento n.° 170/83 (como se depreende do preâmbulo deste) têm a sua origem no direito internacional público (designadamente na referida Convenção de Londres de 1964 e em acordos bilaterais). Dado que estes foram identificados e localizados de acordo com o mesmo método aplicado no anexo do Regulamento n.° 170/83, deve concluir-se — não existindo disposições expressas em contrário — que os princípios de direito internacional público são igualmente aplicáveis à interpretação do referido regulamento.

20. Não é difícil demonstrar que tais argumentos não são susceptíveis de pôr em causa o ponto de vista da Comissão e que este pode, em contrapartida, basear-se num determinado número de importantes considerações, de que ainda não se falou.

21. a) Em primeiro lugar e no plano dos princípios, deve salientar-se que a falta de uma disposição expressa (conforme ao ponto de vista da Comissão) que estabelecesse, por exemplo, que o anexo I do Regulamento n.° 170/83 se refere às linhas de base em vigor em 27 de Janeiro de 1983 não significa seguramente que este texto não possa, em caso algum, ser interpretado desta forma.

22. É certamente desejável que o legislador se exprima o mais claramente possível (e felizmente é o que acontece muitas vezes). No entanto, na prática jurídica, o verdadeiro sentido de uma regulamentação é normalmente obtido através de grandes esforços de interpretação baseados numa multiplicidade de critérios. É assim que deve proceder-se no caso e se argumentos imperiosos, baseados na letra e no espírito das disposições em questão, mostram que estas têm necessariamente o sentido que lhes é dado pela Comissão (e veremos que esses argumentos existem), não deverão ser consideradas determinantes as lamentáveis insuficiências do texto, reveladas pelo demandado.

23. b) No que respeita à utilização das noções de direito internacional público em textos comunitários, bem como ao nexo evidente existente entre a Convenção de Londres sobre a pesca, de 9 de Março de 1964, por um lado, e o artigo 100.° do acto de adesão e o Regulamento n.° 170/83, por outro, não pode aceitar-se, em tais circunstâncias, a hipótese de uma simples incorporação do direito internacional público no direito comunitário. Ao invés, cabe colocar de imediato a questão de saber se e em que medida os conceitos de direito internacional foram alterados com vista à sua adaptação ao direito comunitário no qual estão integrados. Com efeito, o direito comunitário «constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional» [5] que, nas relações entre os Estados-membros, tem sem dúvida alguma primazia sobre os compromissos assumidos no quadro do direito internacional (como decidiu o Tribunal de Justiça designadamente no acórdão proferido nos processos 180/80 e 266/80 [6]).

5 — Acórdão de 5 de Fevereiro de 1963, Van Gend & Loos (26/62, Recueil, p. 1).

6 — Acórdão de 8 de Dezembro de 1981, Processos penais contra José Crujeiras Tome e Anton Yurrita («Pesca: direitos de países terceiros») (180/80 e 266/80, Recueil, p. 2997).

24. Visto o problema nesta perspectiva, importa salientar (independentemente de a própria Convenção de Londres prever no seu artigo 10.° uma reserva a favor do direito comunitário) que a legislação comunitária em causa e as disposições do direito internacional são reguladas por princípios inteiramente diferentes. Com efeito, no quadro da Convenção de Londres, a situação normal é a dos Estados ribeirinhos disporem de direitos exclusivos na zona das doze milhas, sendo os direitos de outros Estados contratantes vistos sobretudo como excepções; em contrapartida, o traço característico do direito comunitário é o princípio da igualdade de acesso de todos os Estados-membros às zonas de pesca, não podendo o direito dos Estados ribeirinhos de se reservarem a exclusividade de determinadas zonas constituir mais do que uma derrogação temporária (isso verificou-se, aliás, pela primeira vez, no quadro do acto de adesão, dado que a derrogação prevista no artigo 4.° do Regulamento n.° 2141/70 nunca foi utilizada, pela falta de normas de execução). Tudo isto tem naturalmente uma grande importância para a interpretação da regulamentação em causa, dado que tudo o que prejudica o acesso às faixas costeiras (afectando, deste modo, os direitos de pesca especiais doutros Estados-membros), que deve, em princípio, ser igual, deverá ser sujeito a um rigoroso controlo à luz do direito comunitário, ao passo que, em contrapartida, deverá ser atribuída uma maior importância a tudo o que favoreça a manutenção desses direitos especiais.

25. c) Mesmo que não se possa negar a existência de um determinado nexo entre o regime estabelecido pela Convenção de Londres sobre a pesca e a regulamentação em causa, não é menos certo que esta última não constitui um mero prolongamento da primeira.

26. Assim, deve salientar-se que o artigo 100.°, n.° 1, do acto de adesão se refere à pesca por «navios cuja actividade piscatória se exerça *tradicionalmente*» nas águas situadas aquém do limite das seis milhas marítimas «*a partir dos portos* da zona geográfica ribeirinha», enquanto que a Convenção de Londres visa (artigo 2.°) o direito exclusivo de pesca do *Estado ribeirinho* na zona das seis milhas.

27. Note-se ainda que, em conformidade com o Regulamento n.° 2141/70, o princípio da igualdade de acesso às zonas de pesca foi aplicado às relações entre os antigos Estados-membros a partir de 1 de Fevereiro de 1971, sendo apenas depois de o acto de adesão ter posto fim a este sistema no seu artigo 100.° que o regime aplicável até 31 de Janeiro de 1971 foi restabelecido.

28. Observe-se igualmente que, por um lado, o artigo 100.° do acto de adesão se refere não apenas aos direitos de pesca, mas igualmente (no n.° 3) à *prática da pesca* existente enquanto, por outro, o Regulamento n.° 170/83 menciona apenas as *actividades da pesca* em determinadas zonas, sem se referir à situação existente em 31 de Janeiro de 1971, à qual se aplicava a Convenção de Londres.

29. Estas conclusões justificam certamente a afirmação de que as regras de execução (incluindo as linhas de base móveis) que eram válidas para a Convenção de Londres não são automaticamente aplicáveis no direito comunitário.

30. d) De facto, tais regras constituem mesmo, no caso em apreço, verdadeiros

corpos estranhos, como demonstram as considerações a seguir expendidas.

31. aa) O artigo 100.°, n.° 2, do acto de adesão (cuja aplicação o Regulamento n.° 170/83 pretendia de certa forma prolongar, o que permite pensar que este regulamento não se destinava de modo algum a eclipsar-se em relação às normas estabelecidas pelo acto de adesão) refere-se a direitos de pesca especiais susceptíveis de serem invocados pelos interessados em 31 de Janeiro de 1971. Se é certo que esta data revela o congelamento de uma situação, que não é compatível nem com linhas de base móveis, nem com um deslocamento das zonas de pesca, é igualmente certo que, se tais deslocamentos fossem admitidos, determinados direitos de pesca seriam minados, podendo mesmo acabar por ser completamente *esvaziados de sentido*. O representante do Governo francês salientou bem o facto durante a audiência, referindo-se à variedade das diversas zonas marítimas relativamente à sua riqueza em peixe, à grande diversidade das condições de circulação nas diferentes zonas de pesca (o que naturalmente tem repercussões a nível das capturas) e recordando que a actividade de pesca nas zonas mais afastadas das costas depende, pelo menos em relação aos barcos de menor porte, de condições climáticas, bem como da distância em relação aos portos em que podem abrigar-se.

32. bb) O mesmo pode dizer-se da noção de «*actividades da pesca*» utilizada no Regulamento n.° 170/83, que se refere a determinadas zonas com determinados recursos. Esta actividade pode, com efeito, transformar-se facilmente numa *inactividade* relativa ou total quando as zonas de pesca susceptíveis de serem consideradas sofrem um deslocamento na sequência de uma alteração das linhas de base, ficando os interessados obrigados a pescar em zonas que não conhecem.

33. cc) Considero ainda significativas as referidas disposições do *artigo 100.°, n.° 3*, do acto de adesão (ainda que seja claro que não são aplicáveis à medida britânica de 1987 que aqui nos interessa). Ao estabelecer que, em caso de alargamento dos limites de pesca de um Estado-membro para doze milhas marítimas, se deveria manter a prática da pesca existente aquém das doze milhas marítimas «de maneira que *não se produza um recuo* em relação à situação existente em 31 de Janeiro de 1971», esta disposição impôs um rigoroso congelamento da situação existente até então. Perante tal disposição, há que acolher o argumento segundo o qual os autores do acto de adesão teriam estabelecido uma cláusula de *standstill* semelhante à do artigo 100.°, n.° 3, para a actualização das linhas de base móveis (implicando o deslocamento das zonas de pesca), caso tivessem considerado que tais linhas são, em princípio, aplicáveis em conformidade com os princípios do direito internacional.

34. dd) Partindo do princípio de que os textos comunitários devem ser interpretados tendo em conta o respectivo enquadramento legal, bem como o respectivo sentido e finalidade (ver acórdão proferido no processo 61/77 [7]), considero necessário salientar que o Regulamento n.° 170/83 não se contenta com uma simples referência à situação existente em 31 de Janeiro de 1971; por outras palavras, não se limita a prorrogar o regime estabelecido pelo artigo 100.° do acto de adesão. Pelo contrário, caracteriza-se pelo facto de *especificar* com bastante exactidão

7 — Acórdão de 16 de Fevereiro de 1978, Comissão/Irlanda (61/77, Recueil, p. 417).

(por zonas, períodos e espécies), as actividades piscatórias protegidas; este regime foi assim elaborado e adaptado cuidadosamente, na sequência de negociações que foram manifestamente longas e difíceis. Não esqueçamos igualmente que o regulamento em questão (cujo título se refere à «conservação» e à «gestão dos recursos da pesca») contém igualmente, no âmbito de uma regulamentação global, disposições sobre as quotas de pesca, visando assim estabelecer em relação a todos esses aspectos um equilíbrio de interesses para dez e talvez mesmo para vinte anos [8].

35. Este equilíbrio parece, sem dúvida alguma, dificilmente compatível com a ideia das linhas de base móveis susceptíveis de implicarem alterações por vezes substanciais das actividades da pesca. Aceitar esta ideia equivaleria a desprezar o artigo 4.° do regulamento (garantia de uma *estabilidade* relativa das *actividades de pesca* dos Estados-membros) e implicaria, além disso, um certo risco para a política comum em matéria de conservação dos recursos, dado ser de presumir que pescadores de outros Estados-membros, que perderiam as respectivas zonas de pesca tradicionais, transfeririam as suas actividades para outras zonas (que são, de qualquer forma, acessíveis a todos), as quais se encontrariam então em risco de sobreexploração.

36. ee) Por último, pode ser extraída uma indicação útil para a interpretação da declaração feita pelo Conselho e pela Comissão a propósito do anexo I do Regulamento n.° 170/83, nos termos da qual, enquanto o regime definido no artigo 6.°, n.° 1, for aplicável, o anexo I será alterado, *mediante pedido apresentado em conjunto pelos Estados-membros directamente interessados*, por regulamento adoptado pelo Conselho sob proposta da Comissão. Se se considerou útil salientar este ponto insistindo especialmente na necessidade de uma acção comum dos Estados ribeirinhos e dos que gozam de direitos de pesca especiais, é sem dúvida porque a ponderação de interesses consagrados no regulamento não deve ser ameaçada por medidas *unilaterais* (entre as quais se contam igualmente aquelas que podem ser previstas num outro contexto no direito internacional público).

37. *4.* Assim, se as considerações nos levam a privilegiar a interpretação dada pela Comissão ao Regulamento n.° 170/83, relativamente à defendida pelo demandado e se as mesmas nos levam a considerar que, para aplicar o artigo 6.°, n.° 2, devem ser tidas em conta as linhas de base em vigor à data da entrada em vigor do regulamento, falta ainda demonstrar que alguns outros argumentos invocados pelo demandado em nada alteram tal situação.

38. a) É o que acontece designadamente com a tese de que aceitar a existência de linhas de base imutáveis no âmbito do Regulamento n.° 170/83, reconhecendo ao mesmo tempo linhas de base móveis noutros domínios do direito comunitário, ou seja, aceitar a existência de duas *linhas diferentes de doze milhas marítimas*, criaria confusão nos serviços administrativos encarregados de aplicarem as regras comunitárias e causaria igualmente dificuldades práticas na elaboração dos mapas marítimos.

39. Parece-me igualmente dificilmente aceitável que a existência de âmbitos de aplicação geográfica diferentes para regulamentações distintas possa constituir para a admi-

8 — Ver o oitavo considerando e o artigo 8.° do Regulamento n.° 170/83.

nistração e para os particulares uma sobrecarga excessiva. Não pode haver qualquer dificuldade em elaborar mapas especiais para diversas finalidades e não se vê igualmente em que medida a falta de disposições especiais adoptadas pelo Conselho tendo em conta as relações existentes entre essas diversas regulamentações poderia acarretar dificuldades insuperáveis. A Comissão referiu-se, de qualquer modo, a este propósito, a um decreto belga de 28 de Janeiro de 1988, que se baseia no seu ponto de vista, não podendo esta indicação ser rejeitada por irrelevante, unicamente com o pretexto de que este decreto teve poucos efeitos práticos, dada a forma da costa belga e as reduzidas alterações introduzidas nos mapas marítimos belgas durante os últimos dez anos. Pelo contrário, tratando-se de dificuldades práticas, deve notar-se que estas poderiam perfeitamente resultar sobretudo de linhas de base móveis, dado que estas últimas acarretam *incertezas para os pescadores*, os quais deveriam renunciar a zonas de actividade que lhes são familiares.

40. b) Nada de determinante pode igualmente ser retirado do argumento do demandado de que teria frequentemente alterado a sua linha de base ao longo dos anos, sem deparar com qualquer crítica, e de que as zonas de pesca evoluíram também em outros Estados-membros (em França, designadamente) a partir de 1971, na sequência da deslocação das linhas de base.

41. É importante a este respeito salientar que, durante a audiência, o representante da França referiu expressamente, sem ser desmentido, que, se houve alterações das linhas de base, estas nunca tiveram *efeitos sobre as actividades de pesca tradicionais*. Mas o que importa sobretudo salientar é que a aplicação prática de uma regulamentação relativa às linhas de base não pode ser determinante; apenas interessa, com efeito, o que resulta forçosamente do sentido e da finalidade da regulamentação comunitária. É de presumir, por outro lado, que, se não houve, no passado, qualquer reacção comunitária ao deslocamento das linhas de base, é sem dúvida devido ao facto de essas alterações resultarem exclusivamente da evolução *natural* dos fundos a descoberto e não terem tido qualquer efeito ou efeito digno de menção sobre as actividades da pesca. Em contrapartida, é evidente que o alargamento das águas territoriais de três para doze milhas implicou uma modificação de tal importância que, de facto, devido à amplitude dos efeitos que teve sobre as actividades da pesca, a Comissão recebeu queixas que obrigam a um exame aprofundado do problema.

42. c) O argumento do demandado segundo o qual o ponto de vista da Comissão o colocaria em desvantagem (quando, se o demandado tivesse alargado as suas águas territoriais para doze milhas em 1971, a situação corresponderia hoje certamente ao ponto de vista por ele defendido) já não pode abalar a minha apreciação, tal como acontece com a indicação de que a aplicação de linhas de base móveis deveria conduzir a longo prazo a uma ponderação dos interesses em causa (dado que se verificam igualmente deslocamentos na direcção das costas).

43. Deve referir-se, a este propósito, por um lado, que, como o próprio demandado salienta, nenhum dos actuais Estados-membros tinha, em princípios de 1971, águas territoriais com uma extensão de doze milhas. Não é, por outro lado, de forma alguma certo que a ponderação esperada pelo demandado viesse com o tempo a ser efectuada. Com efeito, não deve esquecer-se

que a regulamentação talvez seja apenas aplicável até 1992 [9] e que o deslocamento da linha de base pode ter efeitos bastante diversos sobre as zonas de pesca. Por último, é dificilmente imaginável que uma deslocação das zonas de pesca em direcção das costas na sequência de fenómenos naturais (desaparecimento de bancos de areia) possa ter a mesma amplitude que o deslocamento em sentido inverso, a que o demandado julgou útil proceder na sequência do alargamento das suas águas territoriais em 1987.

44. d) Não vislumbro igualmente qual a pertinência que possa ter a referência do demandado aos acórdãos proferidos nos processos 61/77 e 38/77 [10].

45. É certo que, no acórdão citado em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça considerou que qualquer alargamento das zonas de pesca através da adopção de medidas nacionais tem automaticamente efeitos sobre o âmbito de aplicação do Regulamento n.° 101/76. Mas não deve esquecer-se que este último visa estabelecer uma política comum de estruturas e de medidas comuns de conservação, ou seja, um regime de actividades da pesca aplicável indistintamente a todos os interessados e no quadro do qual não se verificou qualquer problema como aquele que agora nos ocupa.

46. Se, por outro lado, no acórdão proferido no processo 38/77, o Tribunal de Justiça declarou, a propósito da interpretação de um regulamento comunitário (relativo ao valor aduaneiro das mercadorias), que este devia conformar-se com a convenção relativa ao valor aduaneiro, da qual eram partes todos os Estados-membros, é porque o regulamento comunitário reproduzia as disposições da convenção quase literalmente. Em contrapartida, no caso em apreço, o regime de direito internacional aplicável aos direitos da pesca (tal como resulta da Convenção de Londres e de acordos bilaterais) baseia-se num princípio diferente do subjacente ao direito comunitário, não parecendo assim indicada a aplicação pura e simples, no âmbito do direito comunitário, das consequências decorrentes de convenções de direito internacional.

47. e) Finalmente, no que respeita ao argumento de que fenómenos naturais (erosão) implicariam um deslocamento da linha de base para o interior das terras, o que não poderia deixar de ter consequências, por razões de direito internacional, sobre a delimitação das zonas em que se aplicam direitos de pesca especiais (dado ser inelutável o correspondente deslocamento dos limites externos das zonas de pesca), este elemento não me parece igualmente ser de molde a impor o reconhecimento de linhas de base móveis no domínio agora em apreço.

48. De facto, como declarou acertadamente o representante da Comissão durante a audiência, tais fenómenos são perfeitamente compatíveis com a imutabilidade das zonas em que se aplicam direitos de pesca especiais de outros Estados-membros. Com efeito, recorde-se que, a partir de 1977, as zonas de pesca foram alargadas para 200 milhas marítimas. Em consequência, mesmo que se admita que, por razões de direito internacional, qualquer alteração das linhas de base implica inevitavelmente uma correspondente modificação dos limites externos da zona em que se exerce a soberania em matéria de pescas, os direitos de pesca situados na zona das seis a doze milhas não são de

9 — Ver artigo 8.° da directiva.

10 — Acórdão de 23 de Novembro de 1977, Enka BV/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Arnhem («Valor aduaneiro — Custos de armazenagem») (38/77, Recueil, p. 2203).

modo algum afectados pelo facto; por outras palavras, nessa zona, a regulamentação comunitária mantém, sem dificuldades, a sua primazia, dado que os conflitos com o direito internacional público se encontram excluídos.

C — Conclusão

49. Em resumo, o ponto de vista da Comissão é o melhor fundamentado, pelo que é forçoso concluir, em conformidade com o pedido por esta apresentado, que, ao aplicar em determinadas zonas, para efeitos do regime da pesca estabelecido para as águas costeiras do Reino Unido pelas disposições conjugadas do anexo I e do artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca, novas linhas de base mais afastadas das costas do que as que se encontravam em vigor em 25 de Janeiro de 1983, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado. Em consequência, deve igualmente ser condenado nas despesas, incluindo as efectuadas pela parte interveniente.