ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
14 de Julho de 1976 *

Nos processos apensos 3/76, 4/76 e 6/76,

que têm por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelos Arrondissementsrechtbanken respectivamente de Zwolle (processos 3/76 e 4/76) e de Alkmaar (processo 6/76), destinados a obter, nos processos penais pendentes nestes órgãos jurisdicionais contra

Cornelis Kramer (processo 3/76),

Hendrik Van Den Berg (processo 4/76) e

Vennootschap onder Firma (sociedade em nome colectivo) **Kramer en Bais** (processo 6/76),

uma decisão a título prejudicial, designadamente sobre a interpretação dos artigos 30.°, 31.°, 34.° e 38.° a 47.° do referido Tratado, do artigo 102.° do acto relativo às condições de adesão e às adaptações dos tratados e, finalmente, dos regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70 do Conselho, de 20 de Outubro de 1970, que estabelecem, respectivamente, uma política comum das estruturas no sector da pesca e uma organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca (JO L 236, p. 1 e 5),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: R. Lecourt, presidente, H. Kutscher e A. O'Keeffe, presidentes de secção, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen e F. Capotorti, juízes,

advogado-geral: A. Trabucchi
secretário: A. Van Houtte

* Língua do processo: neerlandês.

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por decisões de 24 de Dezembro de 1975 (processos 3/76 e 4/76) e de 2 de Janeiro de 1976, os Arrondissementsrechtbanken respectivamente de Zwolle e de Alkmaar submeteram ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma série de questões respeitantes à interpretação dos artigos 30.°, 31.°, 34.° e 38.° a 47.° deste Tratado, do artigo 102.° do acto relativo às condições de adesão e às adaptações dos tratados — a seguir «acto de adesão» —, assim como dos regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70 do Conselho, de 20 de Outubro de 1970, que estabelecem, respectivamente, uma política comum das estruturas no sector da pesca e uma organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca (JO L 236, p. 1 e 5).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de acções penais instauradas contra pescadores neerlandeses acusados de terem violado, conforme o caso, em Maio ou em Agosto de 1975, determinadas disposições publicadas durante esse ano pelas autoridades do seu Estado, disposições essas destinadas a garantir a conservação das reservas de linguados e solhas do Atlântico Nordeste.

3 Estas disposições foram adoptadas em execução de compromissos que os Países Baixos tinham assumido no quadro da Convenção das Pescarias do Nordeste do Atlântico, assinada em Londres, em 24 de Janeiro de 1959, para «garantir a conservação das reservas de peixe e a exploração racional dos pesqueiros do Nordeste do Oceano Atlântico e águas adjacentes, que são de interesse comum», convenção em que participam todos os actuais Estados-Membros da CEE, com excepção da Itália e do Grão-Ducado do Luxemburgo, assim como sete países terceiros.

4 O artigo 7.°, n.° 1, alíneas a) a f), da convenção dispõe que a Comissão das Pescarias do Nordeste do Atlântico, criada pela convenção como um órgão comum dos Estados contratantes, pode formular recomendações aos Estados contratantes relativamente a uma série de medidas que se inserem nos objectivos da convenção.

5 Por decisão adoptada em Maio de 1970 e que entrou em vigor em 4 de Junho de 1974, de acordo com o processo previsto no artigo 7.°, n.° 2, foram acrescentadas àquelas disposições as alíneas g) e h), autorizando a referida comissão a recomendar medidas para regulamentar, para qualquer período, por um lado, a quantidade total das capturas e o volume da actividade de pesca e, por outro, a repartição dessa quantidade e desse volume entre os Estados contratantes.

6 Nos termos do artigo 8.° da convenção, os Estados contratantes são obrigados a cumprir essas recomendações quando tenham sido adoptadas por maioria de dois terços pelo menos das delegações presentes e participantes na votação, sob reserva, contudo, da faculdade de qualquer Estado contratante se desvincular deduzindo oposição num determinado prazo.

7 Em aplicação das alíneas g) e h) do artigo 7.°, a referida comissão emitiu uma recomendação respeitante à pesca do linguado e da solha nas águas marítimas abrangidas pela convenção, recomendação essa que se tornou obrigatória em Novembro de 1974, conforme o referido artigo 8.°, e que comportava, por um lado, a fixação das quotas totais de captura para 1975 e a sua repartição pelos diversos Estados contratantes e, por outro, a proibição de exercer a pesca, dentro de uma zona «costeira» de doze milhas, com embarcações que excedessem uma determinada tonelagem e uma determinada potência.

8 Os pescadores, arguidos no processo principal, são acusados de terem infringido a regulamentação neerlandesa adoptada em execução desta recomendação e que proíbe, por determinados períodos:

— por um lado, trazer para terra, utilizando embarcações com determinados números de matrícula, uma quantidade de linguados que ultrapasse um determinado limite;

— por outro lado, exercer a pesca do linguado ou da solha na zona de doze milhas acima referida utilizando embarcações que ultrapassem uma determinada tonelagem e uma determinada potência.

9 Pelas suas três primeiras questões, os órgãos jurisdicionais nacionais pedem ao Tribunal de Justiça que declare, em substância:

— no plano internacional, se a competência para assumir compromissos como os acima descritos compete unicamente à Comunidade;

— no plano interno da Comunidade, se medidas nacionais como as que foram adoptadas pelos Países Baixos — medidas que serão designadas de aqui em diante pela expressão «fixação de quotas de captura» — são compatíveis com o direito comunitário, tendo em conta quer a repartição das competências entre a Comunidade e os Estados-membros quer a proibição de pôr em risco os objectivos ou o funcionamento da regulamentação comunitária em matéria de pescas, quer, finalmente, a proibição de medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa nas trocas entre os Estados-membros.

10 A quarta questão visa saber se os artigos 30.°, 31.° e 34.° do Tratado, que enunciam esta última proibição, são directamente aplicáveis nos Estados-membros.

11 É conveniente abordar estas questões pela ordem acima indicada.

I — *Quanto às competências externas respectivas da Comunidade e dos Estados-membros*

12 A segunda questão dos órgãos jurisdicionais nacionais visa «o poder de celebrar acordos».

13 Convém, todavia, precisar que as medidas nacionais controvertidas foram adoptadas com o objectivo de dar execução a obrigações resultantes de uma recomendação obrigatória da Comissão das Pescarias, portanto de um acto emanado de um organismo internacional.

14 Portanto, a presente questão deve ser entendida como dizendo respeito à competência da Comunidade e dos Estados-membros para, no domínio da fixação de quotas de captura, contribuírem para a elaboração de decisões daquele organismo e assumirem compromissos internacionais naquele âmbito.

15 1) Para efeitos da resposta a dar aos órgãos jurisdicionais nacionais, convém examinar em primeiro lugar se a Comunidade tem competência para contrair tais compromissos internacionais.

16 Na ausência de disposições específicas do Tratado que habilitem a Comunidade a assumir compromissos internacionais no domínio da conservação dos recursos biológicos do mar, há que remeter para o sistema geral do direito comunitário relativo às relações externas da Comunidade.

17 O artigo 210.° dispõe que «a Comunidade tem personalidade jurídica».

18 Esta disposição, colocada à cabeça da sexta parte do Tratado, dedicada às «disposições gerais e finais», significa que, nas relações externas, a Comunidade goza de capacidade para assumir compromissos internacionais em toda a extensão do âmbito dos objectivos definidos na primeira parte do Tratado, da qual a sexta constitui o prolongamento.

19 Para se apurar, num caso determinado, se a Comunidade tem competência para assumir compromissos internacionais, deve tomar-se em consideração o sistema do direito comunitário, da mesma forma que as suas normas materiais.

20 Essa competência resulta não apenas de uma atribuição explícita pelo Tratado, mas pode também decorrer de forma implícita de outras disposições do Tratado, do acto de adesão e de actos adoptados, no âmbito destas disposições, pelas instituições da Comunidade.

21 Nos termos do artigo 3.°, alínea d), a adopção de uma política comum no domínio da agricultura é especialmente mencionada entre os objectivos da Comunidade.

22 Nos termos das disposições conjugadas do artigo 38.°, n.° 3, e do anexo II do Tratado, os produtos da pesca são abrangidos pelo disposto nos artigos 39.° a 46.°, relativos à agricultura.

23 O artigo 39.° enuncia, entre os objectivos fixados à política agrícola comum, os de assegurar o desenvolvimento racional da produção e garantir a segurança dos abastecimentos.

24 Nos termos das disposições conjugadas dos n.^{os} 1 a 3 do artigo 40.°, a Comunidade deverá criar, o mais tardar até ao termo do período de transição, uma organização comum dos mercados agrícolas, que pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39.°

25 Para este efeito, o artigo 43.°, n.° 2, confere ao Conselho o poder e impõe-lhe o dever de adoptar regulamentos ou directivas ou de tomar decisões.

26 Designadamente, ao abrigo do artigo 43.° do Tratado, o Conselho adoptou os regulamentos n.^{os} 2141/70 e 2142/70, acima referidos.

27 Tal como resulta do artigo 1.° do Regulamento n.° 2141/70, a política comum das estruturas estabelecida por este regulamento prossegue, entre outros, o objectivo de «favorecer a exploração racional dos recursos biológicos do mar e das águas interiores».

28 De acordo com o quarto considerando do regulamento, segundo o qual «deve ser possível adoptar medidas comunitárias a fim de preservar os recursos existentes nas águas em questão» — interesse que é igualmente referido no penúltimo considerando do Regulamento n.° 2142/70 —, o Conselho fica habilitado, no caso em que «o exercício da pesca nas águas marítimas dos Estados-membros referidos no artigo 2.°» — isto é, águas dependentes da soberania ou da jurisdição dos Estados-membros — «exponha alguns dos seus recursos aos riscos de uma exploração demasiado intensiva», a «adoptar as medidas necessárias para a sua conservação».

29 Finalmente, o artigo 102.° do acto de adesão dispõe que, o mais tardar a partir do sexto ano após a adesão, o Conselho «determinará as condições de exercício da pesca a fim de garantir a protecção dos fundos marinhos e a conservação dos recursos biológicos do mar».

30 Resulta do conjunto destas disposições que a Comunidade, no plano interno, dispõe do poder de tomar qualquer medida visando a conservação dos recursos biológicos do mar, medidas essas que incluem a fixação de quotas de captura e a sua repartição pelos diversos Estados-membros.

31 Convém precisar que, embora o artigo 5.° do Regulamento n.° 2141/70 apenas seja aplicável a uma zona de pesca geograficamente delimitada, resulta contudo do artigo 102.° do acto de adesão, do artigo 1.° do referido regulamento e, aliás, da própria natureza das coisas, que a competência regulamentar *ratione materiae* da Comunidade é igualmente extensiva — na medida em que uma competência análoga pertence aos Estados por força do direito internacional público — à pesca de alto mar.

32 A conservação dos recursos biológicos do mar só pode ser assegurada de forma ao mesmo tempo eficaz e equitativa através de uma regulamentação que obrigue todos os Estados interessados, incluindo os países terceiros.

33 Nestas condições, resulta dos próprios deveres e poderes que, no plano interno, o direito comunitário conferiu às instituições da Comunidade que esta tem competên-

cia para assumir compromissos internacionais com vista à conservação dos recursos do mar.

34 2) Uma vez fixada a competência da Comunidade na matéria, convém ainda verificar se as instituições comunitárias assumiram efectivamente as funções e obrigações decorrentes da convenção e das decisões tomadas no âmbito desta.

35 A este respeito, deve constatar-se, por um lado, que nada de decisivo foi feito no quadro da própria convenção, celebrada numa altura em que a Comunidade ainda não tinha tomado disposições regulamentares relativas ao sector da pesca marítima.

36 Uma eventual adaptação do mecanismo de decisão instituído pela convenção depende de uma negociação com as outras partes contratantes, exterior à acção da Comunidade em si mesma e dos seus Estados-membros.

37 Por outro lado, os textos regulamentares que entraram em vigor no interior da Comunidade limitam-se a prever a faculdade das instituições comunitárias de tomarem medidas análogas às que os Estados-membros em questão se obrigaram a tomar — e efectivamente tomaram — no âmbito da convenção, sem que as instituições tenham, até ao presente, feito uso dessa faculdade.

38 Este estado de coisas está na origem do artigo 102.° do acto de adesão, que retoma o problema da protecção dos fundos marítimos e da conservação dos recursos biológicos do mar, na perspectiva da sua solução global, com a participação dos novos Estados-membros que, pela sua situação geográfica, têm um interesse considerável no sector da pesca.

39 Nestas condições, não tendo ainda a Comunidade exercido plenamente as suas funções na matéria, deve responder-se às questões apresentadas que, na altura dos factos submetidos à apreciação dos órgãos jurisdicionais nacionais, os Estados-membros tinham o poder de, no âmbito da Convenção das Pescarias do Nordeste do Atlântico, assumir compromissos relativos à conservação dos recursos biológicos do mar e tinham, portanto, o direito de garantir o seu cumprimento no domínio da sua jurisdição.

40 Todavia, há que precisar, por um lado, que essa competência dos Estados-membros tem um carácter meramente transitório e, por outro, que os Estados-membros em

questão estão desde já vinculados a obrigações comunitárias nas negociações que conduzem no âmbito da convenção e de outros acordos semelhantes.

41 Relativamente ao carácter transitório da referida competência, resulta das considerações antecedentes que aquela se esgotará «o mais tardar a partir do sexto ano após a adesão», devendo ser adoptadas pelo Conselho, conforme a obrigação que lhe é imposta pelo artigo 102.° do acto de adesão, medidas para conservação dos recursos do mar.

42 Relativamente às obrigações que a partir de agora incumbem aos Estados-membros em questão, deve salientar-se, em primeiro lugar, que, nos termos do artigo 5.° do Tratado, «os Estados-membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade» e «facilitarão à Comunidade o cumprimento da sua missão».

43 Nos termos do artigo 116.° do Tratado, «a partir do termo do período de transição e em relação a todas as questões que revistam particular interesse para o mercado comum, os Estados-membros limitar-se-ão a empreender uma acção comum no âmbito das organizações internacionais de carácter económico», ficando a Comissão obrigada a submeter ao Conselho propostas sobre o assunto e o Conselho obrigado a deliberar sobre essas propostas.

44 Resulta de todos estes elementos que os Estados-membros participantes na convenção e em outros acordos semelhantes estão desde já obrigados não só a não assumir, no âmbito dessas convenções, qualquer compromisso susceptível de perturbar a Comunidade no exercício da missão que lhe é cometida pelo artigo 102.° do acto de adesão, mas também a desenvolver uma acção comum no seio da Comissão das pescarias.

45 Daí resulta ainda que, a partir do momento em que as instituições comunitárias tenham iniciado o processo para aplicação do disposto no referido artigo 102.°, e o mais tardar no prazo nele previsto, essas instituições e os Estados-membros ficam obrigados a utilizar todos os instrumentos jurídicos e políticos de que dispõem para assegurar a participação da Comunidade na convenção e noutros acordos semelhantes.

II — *Quanto à competência interna dos Estados-membros para fixar quotas de captura*

46 Quanto à questão de saber se medidas como as que foram adoptadas pelos Países Baixos são incompatíveis com a norma jurídica comunitária, há que verificar, por um lado, se aquelas medidas põem em perigo os objectivos ou o funcionamento do regime instituído pelos regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70 e, por outro, se constituem uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa às trocas intracomunitárias.

47 1) Quanto à primeira destas questões, deve chamar-se a atenção, em primeiro lugar, para o facto de os citados regulamentos, assim como o artigo 102.° do acto de adesão, preverem eles próprios a adopção de medidas semelhantes.

48 Além disso, o Conselho, nos termos do Regulamento n.° 811/76, adoptado posteriormente à data da distribuição dos presentes processos, autorizou expressamente os Estados-membros «a limitar as capturas das suas frotas pesqueiras», e isso sem considerar necessário alterar as normas relativas à política das estruturas e à organização dos mercados, estabelecidas pelos regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70.

49 Nestas circunstâncias, as medidas destinadas a limitar as capturas de peixe e a possibilidade de tomar tais medidas fazem parte integrante do sistema de conjunto instituído pelos citados regulamentos.

50 Embora seja exacto que tais medidas podem ter incidência sobre o funcionamento de outros elementos do sistema, e nomeadamente do seu regime de preços, essa incidência, uma vez que foi aceite desde o início pela própria regulamentação comunitária, não pode ser equiparada aos efeitos perturbadores, contrários ao direito comunitário, de medidas nacionais estranhas ao objecto de uma regulamentação comunitária.

51 Além disso, a existência da organização comum de mercado implica para os Estados-membros a obrigação de zelarem para que a limitação das capturas seja aplicada de forma a reduzir ao mínimo as incidências sobre o funcionamento dessa organização.

52 Deve, portanto, responder-se aos órgãos jurisdicionais nacionais que um Estado-membro, ao adoptar medidas que comportam limitações ao exercício da pesca

tendo em vista a conservação dos recursos do mar, não põe em perigo os objectivos nem o funcionamento do regime instituído pelos regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70.

53 2) Finalmente, no que se refere à questão de saber se medidas como as adoptadas pelos Países Baixos são proibidas como medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, as disposições do Regulamento n.° 2142/70 não declaram expressamente tal proibição no que respeita às trocas intracomunitárias.

54 Todavia, resulta das disposições conjugadas dos artigos 38.° a 46.° e 8.°, n.° 7, do Tratado que, o mais tardar a partir do termo do período de transição, essa proibição decorre automaticamente das disposições do Tratado, como aliás foi salientado no vigésimo considerando do Regulamento n.° 2142/70.

55 Uma regulamentação nacional como a que constitui objecto dos presentes litígios, por um lado, e a proibição enunciada nos artigos 30.° e seguintes do Tratado, por outro, reportam-se a estádios diferentes do circuito económico, a saber, respectivamente, a produção e a comercialização.

56 A resposta à questão de saber se uma medida destinada a limitar a produção agrícola constitui ou não entrave às trocas entre os Estados-membros depende do sistema global instituído pela regulamentação comunitária de base no sector respectivo e dos objectivos dessa regulamentação.

57 A este respeito, devem igualmente tomar-se em consideração a natureza e as condições de «produção» do produto em causa, no caso concreto o peixe.

58 As medidas destinadas à conservação dos recursos do mar através da fixação de quotas de captura e da limitação da actividade piscatória, ao restringirem a «produção» a curto prazo, visam precisamente evitar que essa «produção» sofra um decréscimo que comprometa gravemente o abastecimento dos consumidores.

59 Portanto, o facto de tais medidas terem como efeito a curto prazo fazer diminuir as quantidades que os Estados em causa podem comercializar entre si, não poderá levar a incluir essas medidas entre as que são proibidas pelo Tratado, uma vez que o elemento determinante é o de que a longo prazo tais medidas são necessárias para garantir um rendimento óptimo e permanente da pesca.

60 Deve, portanto, responder-se aos Arrondissementsrechtbanken de Zwolle e de Alkmaar que medidas nacionais que comportam limitações ao exercício da pesca tendo em vista a conservação dos recursos do mar não constituem medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa às trocas intracomunitárias, proibidas pelos artigos 30.° e seguintes do Tratado.

61 A quarta questão fica destituída de objecto.

Quanto às despesas

63 As despesas efectuadas pelos governos britânico, dinamarquês, italiano e neerlandês, assim como pelo Conselho e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis; revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, o carácter de um incidente suscitado perante os órgãos jurisdicionais nacionais, compete a estes decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelos Arrondissementsrechtbanken de Zwolle e de Alkmaar, por decisões de 24 de Dezembro de 1975 e 2 de Janeiro de 1976, declara:

1) Na altura dos factos submetidos à apreciação dos órgãos jurisdicionais nacionais, os Estados-membros tinham o poder de, no âmbito da Convenção das Pescarias do Nordeste do Atlântico, assumir compromissos relativos à conservação dos recursos biológicos do mar e tinham, portanto, o direito de garantir o seu cumprimento no domínio da sua jurisdição.

2) Um Estado-membro, ao adoptar medidas que comportam limitações ao exercício da pesca tendo em vista a conservação dos recursos do mar, não põe em perigo os objectivos nem o funcionamento do regime instituído pelos regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70.

3) Tais medidas não constituem medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa às trocas intracomunitárias, proibidas pelos artigos 30.° e seguintes do Tratado.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Capotorti

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Julho de 1976.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

R. Lecourt