CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL JULIANE KOKOTT apresentadas em 18 de Novembro de 2003 [1]

I — Introdução

1. O presente processo tem por objecto um recurso de anulação, interposto pelo Reino de Espanha, do Regulamento (CE) n.º 1162/2001 da Comissão, de 14 de Junho de 2001 [2] (a seguir «regulamento impugnado» ou «Regulamento n.º 1162/2001»). O regulamento impugnado estabelece medidas para a recuperação da unidade populacional de pescada nas subzonas CIEM [3] 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.

2. O Reino de Espanha entende que o regulamento impugnado foi adoptado utilizando uma base jurídica errada e que a sua adopção não compete à Comissão mas sim ao Conselho. Além disso, o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1162/2001 viola o princípio da não discriminação, na medida em que prevê um regime de excepção para determinados navios. Verifica-se ainda uma violação do dever de fundamentação por a Comissão não explicitar a razão da instituição deste regime de excepção.

II — Enquadramento jurídico e matéria de facto

3. A política da Comunidade no domínio da conservação e da exploração dos recursos da pesca assenta na fixação anual dos totais admissíveis de captura (=TAC, que deriva do inglês «Total Allowable Catches» ou do francês «Totaux admissibles des captures»). Esta fixação efectua-se segundo espécies de peixes e zonas de pesca com base em pareceres científicos. Os TAC são repartidos em quotas pelos Estados-Membros.

4. Esta política prossegue a tradição predominante na exploração dos recursos da pesca na época da instituição da política comuni-

1 — Língua original: alemão.
2 — JO L 159, p. 4.
3 — CIEM — Conselho Internacional de Exploração do Mar.

tária das pescas pelo Regulamento (CEE) n.º 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca [4]. O Regulamento n.º 170/83 foi posteriormente substituído pelo Regulamento (CEE) n.º 3760/92 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1992, que institui um regime comunitário da pesca e da aquicultura [5] (a seguir «Regulamento n.º 3760/92»).

5. O Regulamento n.º 3760/92 regula as questões essenciais da economia das pescas na Comunidade. Prevê, entre outras, medidas para cada pescaria ou grupo de pescarias: estabelecer zonas em que as actividades de pesca são proibidas ou limitadas, limitar as taxas de exploração, fixar limites de captura quantitativos, limitar o tempo passado no mar, tendo, se necessário, em conta as distâncias a que se encontram as águas de pesca, determinar o número e o tipo de navios de pesca autorizados a pescar, definir medidas técnicas relativas às artes de pesca e respectivo modo de utilização, fixar o tamanho ou o peso mínimo dos exemplares que podem ser capturados e criar incentivos, inclusivamente de carácter económico, para a promoção de pescas mais selectivas. O Regulamento n.º 3760/92 foi substituído pelo Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002 [6], que está em vigor desde 1 de Janeiro de 2003.

6. Após o CIEM ter chamado a atenção, em Novembro de 2000, para a diminuição das unidades populacionais de pescada, o Conselho e a Comissão concluíram, na reunião do Conselho de Ministros das Pescas de 14 e 15 de Dezembro de 2000, que era uma necessidade urgente adoptar um plano de conservação das unidades populacionais. Em 14 de Junho de 2001, a Comissão adoptou o regulamento impugnado, tendo para o efeito recorrido ao artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92, que 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.º 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.»

4 — JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56.

5 — JO L 389, p. 1.

6 — 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).

7. O quarto considerando do Regulamento n.º 1162/2001 tem o seguinte enunciado:

«A exigência imediata consistia na diminuição das capturas de juvenis de pescada, mediante o estabelecimento de:

— um aumento global de malhagem das redes rebocadas utilizadas na captura da pescada, para o que é necessário derrogar às condições relativas à malhagem das artes rebocadas estabelecidas nos anexos I e II do Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho, de 30 de Março de 1998, relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de protecção dos juvenis de organismos marinhos ([7]), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 973/2001 ([8]), e

— 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

— condições suplementares destinadas a assegurar a redução das capturas de juvenis de pescada por redes de arrasto de vara.»

8. O artigo 1.º do Regulamento n.º 1162/2001 dispõe que este se aplica aos navios de pesca que operam nas zonas CIEM V, VI, VIIb, c, f, g, h, j, k e VIIIa, b, d, e [9].

9. O artigo 2.º prevê:

«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.»

7 — JO L 125, p. 1.
8 — JO L 137, p. 1.

9 — A definição afasta-se do âmbito de aplicação territorial do título do regulamento, na medida em que o regime se estende também às zonas CIEM III e IV (mar do Norte e mar Báltico).

10. O regulamento impugnado regula, nos artigos 3.º e 4.º, as redes que não podem ser utilizadas na actividade de pesca. O artigo 5.º define determinadas zonas geográficas e as condições nas quais a pescaria é permitida. O regulamento contém ainda normas de execução e de controlo.

11. O Reino de Espanha recorreu à faculdade concedida pelo artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3760/92 e submeteu ao Conselho, em 22 de Junho de 2001, uma proposta de alteração do Regulamento n.º 1162/2001, que previa a revogação do artigo 2.º, n.º 2, do regulamento. Esta proposta foi rejeitada pelo Conselho na reunião de 20 de Julho de 2001.

12. Consequentemente, o Reino de Espanha interpôs, em 2 de Agosto de 2001, um recurso de anulação do Regulamento n.º 1162/2001.

III — Pedidos

13. O Reino de Espanha conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) anular o 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;

2) condenar a Comissão nas despesas.

14. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) negar provimento ao recurso;

2) condenar a recorrente nas despesas.

IV — Argumentos das partes e apreciação

A — *Quanto à acusação de utilização de uma base jurídica errada e de incompetência da Comissão*

1) Reino de Espanha

15. O Governo espanhol alega que o regulamento utiliza uma base jurídica errada. Decorre do teor do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3760/92 que as seguintes

condições devem estar cumulativamente reunidas para que a Comissão possa adoptar as medidas em questão. Deve estar-se perante uma perturbação grave e inesperada susceptível de colocar em perigo a conservação dos recursos. As medidas adoptadas pela Comissão devem ser adequadas e a sua duração não pode ser superior a seis meses. Devem ser comunicadas aos Estados-Membros e ao Parlamento Europeu e são imediatamente aplicáveis. No presente caso, nem todos estes requisitos estão preenchidos.

16. A verificação do estado crítico em que se encontram as unidades populacionais de pescada, como confirmado pelo Conselho de Ministros das Pescas na sua reunião de 14 e 15 de Dezembro de 2000, não é, por si só, suficiente para considerar necessárias as medidas adoptadas. A competência que o artigo 15.º confere à Comissão permite a adopção de medidas urgentes e excepcionais para fazer face a perturbações graves. As medidas estabelecidas pela Comissão no regulamento impugnado não são nem urgentes nem excepcionais.

17. O Regulamento n.º 1162/2001 só foi adoptado pela Comissão em 14 de Junho de 2001, embora o Conselho de Ministros das Pescas já tivesse solicitado a sua adopção em 15 de Dezembro de 2000. Por conseguinte, a Comissão deixou passar seis meses até à adopção de uma medida teoricamente urgente, o que revela que, na verdade, não se tratava de uma medida urgente e que, durante esse período, o Conselho poderia ter actuado. Recorde-se, a este respeito, que a competência legislativa no domínio das pescas pertence, nos termos do artigo 37.º CE, fundamentalmente ao Conselho e que o artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92 representa uma excepção justificada por razões de urgência. Caso não se verifique esta urgência, cabe ao Conselho adoptar as medidas de acordo com a regra geral do artigo 4.º do Regulamento n.º 3760/92. Além disso, a Comissão deveria, com vista à protecção dos recursos ameaçados, ter adoptado outras medidas, como, por exemplo, uma proibição total da pesca em determinadas zonas. As medidas adoptadas não são adequadas à prossecução do objectivo por elas visado.

18. O artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92 prevê que as medidas só podem ter uma duração máxima de seis meses. O regulamento impugnado não contém qualquer limitação da sua vigência no tempo, sendo, por conseguinte, aplicável sem limites temporais. Isto contraria o artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92, podendo deste modo concluir-se que esta disposição não constitui base jurídica suficiente para a adopção das medidas impugnadas.

2) Comissão

19. A Comissão alega na contestação que, do ponto de vista biológico, a melhor solução para a recuperação das unidades populacio-

nais é a proibição absoluta de qualquer actividade de pesca. No entanto, deve ter-se em conta que o bacalhau e a pescada são alvo de pescarias mistas e que de uma proibição total da pesca também resulta forçosamente uma proibição da pesca de um grande número de outras espécies. Uma proibição total da pesca teria graves consequências sociais e económicas. Por esta razão, devem encontrar-se alternativas que, por um lado, diminuam a pressão piscatória sobre as unidades populacionais de bacalhau e de pescada, mas que, por outro, assegurem uma pesca razoável de outras espécies.

20. O artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92 concede à Comissão um amplo poder discricionário e de actuação. Esta deve verificar a existência de perturbações graves e inesperadas, susceptíveis de colocar em perigo a conservação de recursos, o que implica a avaliação de uma situação económica e científica complexa. Segundo o teor da disposição, a Comissão adopta as medidas adequadas, o que significa que pode adoptar todo o tipo de medidas que se afigurem necessárias no caso concreto. O artigo 15.º não faz referência a medidas urgentes e extraordinárias, como faz o Reino de Espanha. Para a Comissão, as medidas adoptadas são necessárias para fazer face à situação crítica na qual se encontram as unidades populacionais de pescada.

21. O período de tempo que decorreu até à adopção do regulamento tem uma explicação simples. Em Novembro de 2000, tomou-se conhecimento de que as unidades populacionais de pescada nas zonas em causa se encontravam numa situação crítica. Consequentemente, para se poder adoptar um regulamento com medidas adequadas, a Comissão convocou duas reuniões científicas relativas a esta problemática, uma em Janeiro de 2001, em Espanha, e a outra em Fevereiro de 2001, em Bruxelas. Posteriormente, teve ainda encontros informais com as instâncias interessadas e com cientistas.

22. No que respeita à vigência temporal do regulamento impugnado, a Comissão alega que este foi adoptado com base no artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92, o qual previa uma vigência máxima de seis meses. Nenhuma disposição do regulamento impugnado viola este princípio. Pelo contrário, a Comissão sublinhou sempre a duração limitada no tempo das medidas, como, por exemplo, na comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 12 de Junho de 2001, sobre a reconstituição das unidades populacionais de bacalhau e de pescada na Comunidade e águas adjacentes [10].

3) Apreciação

23. Nos termos do artigo 37.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE, a competência legislativa no

10 — COM(2001) 326 final.

sector agrícola, que também inclui as pescas, pertence ao Conselho. No artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92, o Conselho confere à Comissão o poder de tomar as medidas adequadas em caso de perturbação grave e inesperada, susceptível de colocar em perigo a conservação dos recursos.

24. Para que a Comissão possa actuar nos termos do artigo 15.º, devem estar preenchidos os seguintes requisitos. Em primeiro lugar, deve-se estar perante uma perturbação grave e inesperada, susceptível de colocar em perigo a conservação dos recursos. Em segundo lugar, as medidas adoptadas pela Comissão devem ser adequadas e, em terceiro lugar, não podem ter uma duração superior a seis meses. Além disso, as medidas devem ser comunicadas aos Estados-Membros e ao Parlamento Europeu. Em seguida, deve averiguar-se se o regulamento impugnado corresponde a estas exigências.

25. Como exposto nos dois primeiros considerandos do Regulamento n.º 1162/2001, em Novembro de 2000, o Conselho Internacional de Exploração do Mar (CIEM) assinalou que a unidade populacional de pescada nas subzonas CIEM III, IV, V, VI e VII e nas divisões CIEM VIIIa, b, d, e estava em sério risco de ruptura e que a maior parte desta unidade populacional vive nas subzonas CIEM V, VI e VII e nas divisões CIEM VIIIa, b, d, e. Como reacção a isto, na reunião do Conselho de 14 e 15 de Dezembro de 2000, a Comissão e o Conselho tomaram nota da necessidade urgente de estabelecer um plano de recuperação para esta unidade populacional de pescada.

26. No entanto, como referido pela Comissão na comunicação de 12 de Junho de 2001 ao Conselho e ao Parlamento Europeu [11], os planos de recuperação são medidas de longo prazo. O objectivo dos planos de recuperação é «restabelecer a biomassa da unidade populacional reprodutora em níveis considerados pelos cientistas suficientes para que seja elevada a probabilidade de não estar ameaçada a reconstituição das unidades populacionais [12]». Na página 6 da comunicação, a Comissão observa que, «mesmo numa situação de crise, os Estados-Membros não foram capazes de acordar em medidas mais próximas dos pareceres científicos. Com base nos poderes de emergência que lhe são conferidos pelo Regulamento (CEE) n.º 3760/92 e (CE) n.º 850/98, a Comissão adoptará, em breve, medidas suplementares destinadas a contribuir para a reconstituição das unidades populacionais de bacalhau e de pescada».

27. Daqui resulta claramente que a primeira condição de adopção do regulamento impugnado está preenchida, ou seja, existe uma perturbação grave e inesperada, suscep-

11 — Já referida na nota 10.

12 — COM(2001) 326 final, já referida na nota 10, p. 4.

tível de colocar em perigo a conservação dos recursos.

28. A perturbação foi grave visto que o Conselho Internacional de Exploração do Mar verificou que as unidades populacionais de pescada estavam em sério risco de ruptura. Quando uma unidade populacional está em sério risco de ruptura não tem praticamente qualquer possibilidade de se regenerar. Devem ser rapidamente tomadas medidas drásticas, uma vez que qualquer atraso pode causar danos irreparáveis.

29. O facto de entre os primeiros avisos e a adopção do regulamento impugnado terem decorrido cerca de seis meses não exclui a existência de uma perturbação grave. Pelo contrário, é até provável que a situação se tenha agravado durante este período.

30. Mesmo que já existam indícios da existência de uma perturbação grave, não se pode censurar a Comissão por, antes de adoptar a medida de protecção que impõe restrições a um grande número de operadores económicos, ter procedido primeiro a um esclarecimento da situação através da audição de peritos. De todo o modo, tal só é válido se — como acontece no presente caso — deste modo não se perder demasiado tempo.

31. O artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92 sujeita ainda o poder de intervenção da Comissão à condição de as perturbações em causa serem inesperadas. A *ratio* desta disposição é permitir que, em caso de perturbações previsíveis, o Conselho tenha, em regra, tempo suficiente para tomar em consideração as perturbações através da adopção de regras correspondentes nas estratégias de gestão ou na definição dos volumes de captura nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 3760/92. Só se não houver tempo é que a Comissão pode actuar.

32. A circunstância de facto «inesperada» não pode, em todo o caso, ser objecto de interpretação estrita quando dela possam resultar danos irreparáveis. Os poderes especiais concedidos à Comissão pelo artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92 visam, nomeadamente, a protecção das unidades populacionais ameaçadas, garantindo assim a protecção do ambiente também no quadro da política das pescas, como imposto pelo artigo 6.º CE. Por conseguinte, à luz do artigo 6.º CE, uma perturbação deve ser sempre considerada inesperada se o Conselho, não obstante a constante necessidade de actuação, não lhe puder fazer face a tempo através da adopção de medidas específicas. Nesta situação, não está em causa saber por que razão o Conselho não pôde agir a tempo. A razão pode ser o facto de a situação se ter muito rapidamente degradado ou também por o Conselho, por razões políticas, não ter chegado a uma decisão.

33. No caso em análise, o Conselho não actuou, embora tenha ele próprio reconhecido a necessidade de uma intervenção. Por esta razão, a Comissão pôde utilizar os poderes que lhe são conferidos pelo artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92 para fazer face ao risco de ruptura da unidade populacional de pescada através de uma medida provisória.

34. O Reino de Espanha censura ainda a Comissão por não ter limitado a vigência temporal do regulamento. É verdade que não se encontra no texto do regulamento impugnado qualquer disposição que determine que o mais tardar no prazo de seis meses o regulamento deixaria de vigorar.

35. No entanto, da norma de habilitação do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3760/92 decorre que as medidas que nela se baseiam só podem ter uma duração máxima de seis meses. A vigência de seis meses é indiscutível caso se interprete o regulamento impugnado à luz da norma de habilitação.

36. De igual modo, a Comissão podia ter cumprido a imposição da norma de habilitação em relação à vigência de uma medida que nela se baseia se tivesse expressamente revogado a regulamentação, antes do decurso do prazo de seis meses, através de um acto jurídico posterior.

37. Embora a Comissão não tenha formalmente revogado o regulamento impugnado, voltou a actuar antes do decurso do prazo de seis meses, tendo, em primeiro lugar, adoptado o Regulamento (CE) n.º 2602/2001 [13]. No entanto, a Comissão anulou este regulamento mesmo antes da sua entrada em vigor, em 1 de Março de 2002 [14]. Foi substituído pelo Regulamento (CE) n.º 494/2002 [15], que contém, no essencial, as mesmas restrições que o regulamento impugnado, mas que utilizou como base jurídica o artigo 45.º do Regulamento n.º 850/98 [16], que, ao contrário do artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92, não prevê qualquer prazo para as medidas de protecção. O Regulamento (CE) n.º 494/2002 entrou em vigor em 1 de Março de 2002, ou seja, imediatamente após o período de vigência das disposições pertinentes do regulamento impugnado (seis meses, de 1 de Setembro de 2001 a 28 de Fevereiro de 2002).

13 — Regulamento (CE) n.º 2602/2001 da Comissão, de 27 de Dezembro de 2001, que estabelece medidas técnicas suplementares 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 (JO L 345, p. 49).

14 — Numa comunicação divulgada em 19 de Fevereiro de 2002, a Comissão observa, a este respeito, «Dado que o [...] Regulamento [n.º 2602/2001] foi adoptado sem o requerido parecer do comité de gestão (contrariamente ao que é afirmado no considerando 7) e é, pois, ilegal por motivo de violação de um requisito processual essencial, o texto intitulado 'Regulamento (CE) n.º 2602/2001 da Comissão, de 27 de Dezembro de 2001, que estabelece medidas técnicas suplementares 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' não pode produzir efeitos e nunca deveria ter sido publicado.» (JO 2002, L 47, p. 21).

15 — Regulamento (CE) n.º 494/2002 da Comissão, de 19 de Março de 2002, que estabelece medidas técnicas suplementares 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 (JO L 77, p. 8).

16 — Já referido na nota 7.

38. A Comissão referiu, nos terceiro, quarto e quinto considerandos, que as medidas técnicas previstas pelo Regulamento n.º 1162/2001 só estariam em vigor até 1 de Março de 2002 e que, por esse motivo, era necessário adoptar mais medidas provisórias até que o Conselho adoptasse as medidas.

39. Em conclusão, verifica-se que o Regulamento n.º 1162/2001 não viola o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3760/92, uma vez que não prevê expressamente qualquer prazo. Pelo contrário, a Comissão teve em conta a limitação temporal da competência prevista na base jurídica, visto ter substituído o regulamento impugnado por outras regulamentações após o decurso do prazo de seis meses.

B — *Quanto à acusação de violação do princípio da não discriminação*

1) Reino de Espanha

40. O Governo espanhol considera que a Comissão violou, com o disposto no artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado, o princípio da não discriminação. Esta disposição prevê, designadamente, que o regime estabelecido no artigo 1.º, n.º 2, «não [é aplicável] aos navios de comprimento de fora a fora inferior a doze metros que regressem ao porto nas 24 horas seguintes à sua última saída do porto.» Deste modo, estes navios não estão sujeitos às restrições previstas no n.º 1 em relação à dimensão da malha e ao volume das capturas totais transportadas a bordo.

41. Esta diferença de tratamento discrimina os pescadores espanhóis em relação aos de outros Estados-Membros. O regime de excepção prejudica quase exclusivamente, ou pelo menos em muito maior medida, a frota espanhola. Nas zonas abrangidas pelo regulamento impugnado pescam exclusivamente navios espanhóis com mais de 12 metros que efectuam fainas superiores a um dia. Tal deve-se ao facto de as zonas de pesca estarem muito distantes da costa espanhola. Em contrapartida, as frotas dos outros Estados-Membros são compostas por navios com menos de 12 metros, podendo, portanto, beneficiar do regime de excepção.

42. O tratamento discriminatório da frota espanhola não se encontra objectivamente justificado, já que não existe qualquer relação entre a dimensão da malha e o comprimento do navio. Acresce que os navios pequenos, que efectuam apenas fainas curtas, pescam

nas proximidades da costa, onde a concentração de peixe juvenil é particularmente elevada. Esta pesca prejudica, de forma muito mais intensa e directa, a conservação da unidade populacional ameaçada.

2) Comissão

43. A Comissão argumenta na contestação que, na fase preparatória da adopção do regulamento impugnado, foi informada de que os navios pequenos se encontram numa situação especial. Estes navios praticam uma pesca artesanal, não dispondo da possibilidade de se afastar das zonas costeiras onde tradicionalmente pescam. Além disso, a composição das suas capturas não é previsível. Caso se lhes aplicasse a regra do artigo 2.º, n.º 1, esses navios deviam estar equipados com redes com uma malhagem de mais de 100 mm, o que implicaria grandes investimentos, mas igualmente perdas significativas nas capturas de outras espécies de peixe.

44. As especificidades descritas são muito diferentes das da frota espanhola, visto que esta é composta essencialmente por navios de grande porte com cerca de 250 toneladas de peso e com um comprimento de mais de 30 metros. Esses navios não se comparam às pequenas embarcações em benefício das quais o regulamento impugnado prevê o regime de excepção. Este regime não contém qualquer discriminação em relação à frota espanhola. Não ficou demonstrado que a frota espanhola seja a única frota dos Estados-Membros que não possui navios com um comprimento inferior a 12 metros. As frotas francesa, irlandesa, neerlandesa e belga também se encontram na mesma situação.

45. Além disso, a contribuição dos pequenos navios para as capturas totais não é relevante para o objectivo de conservação das unidades populacionais. O mesmo é válido para a captura de animais juvenis, uma vez que aqui a participação dos navios de grande porte é muito mais intensa. A afirmação de Espanha de que a maior concentração de peixes juvenis se encontra nas zonas costeiras carece de fundamento. A repartição dos peixes juvenis varia e estes proliferam tanto nas zonas costeiras como nas zonas mais afastadas. Por conseguinte, a pesca de peixes juvenis afecta todos os navios por igual.

3) Apreciação

46. Segundo jurisprudência constante, existe discriminação quando são reguladas de

modo diferente situações comparáveis ou quando situações diferentes são reguladas de modo igual [17]. Por conseguinte, coloca-se a este respeito a questão de saber se a acusação do Governo espanhol se refere a situações comparáveis.

47. O Governo espanhol argumenta fundamentalmente que a frota espanhola é prejudicada pelo facto de as embarcações espanholas de maior porte estarem sujeitas às restrições e as pequenas embarcações não beneficiarem da excepção para a pesca artesanal. Com efeito, as zonas em causa estão tão distantes da costa espanhola que não podem ser alcançadas pelos pescadores artesanais espanhóis.

48. Para a apreciação deste argumento, deve-se, antes de mais, ter em conta a situação geográfica das zonas abrangidas pelo regulamento impugnado. Nos termos do seu artigo 1.º, o regulamento é aplicável aos navios de pesca que operam nas subzonas CIEM V e VI e nas divisões CIEM VIIb, c, f, g, h, j, k e CIEM VIIIa, b, d, e. O âmbito de aplicação estende-se também às zonas adjacentes às costas atlânticas islandesa, irlandesa, britânica e francesa. Nas divisões CIEM VIII c, IX a, b, de Portugal e de Espanha, o regulamento não é aplicável, ou seja, as capturas de pescada podem prosseguir sem restrições. Cerca de metade da quota de pescada concedida à Espanha no ano de 2001 podia ser esgotada através da pesca nas zonas não abrangidas pelo regulamento [18].

49. Comparando a situação dos navios da frota espanhola com comprimento superior a 12 metros com os navios de igual dimensão de outros Estados-Membros, verifica-se que os navios espanhóis não são prejudicados. Nas zonas abrangidas pelo regulamento, estão sujeitos às mesmas restrições relativas à dimensão da malha, ao tipo de rede e à composição das capturas que os navios com outra bandeira. Globalmente, pode-se mesmo dizer os navios espanhóis desta categoria se encontram em melhor situação, visto as zonas CIEM próximas da costa espanhola não serem abrangidas pelo regulamento impugnado.

50. Consideremos agora os pescadores artesanais espanhóis, ou seja, os pescadores que

17 — V., em especial, acórdãos de 13 de Novembro de 1984, Racke (283/83, Recueil, p. 3791, n.º 7), de 29 de Abril de 1999, Royal Bank of Scotland (C-311/97, Colect., p. I-2651, n.º 26), e de 25 de Outubro de 2001, Itália/Conselho (C-120/99, Colect., p. I-7997, n.º 80).

18 — Quanto à repartição das quotas de pesca pelos Estados-Membros no ano de 2001, v. Regulamento (CE) n.º 2848/2000 do Conselho, de 15 de Dezembro de 2000 (JO L 334, p. 1).

utilizam navios com menos de 12 metros de comprimento. Constatamos igualmente que também não são prejudicados em relação aos pescadores artesanais de outros Estados-Membros. É verdade que os pescadores espanhóis praticamente não beneficiam da excepção do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1162/2001, uma vez que os seus portos nacionais se encontram bastante longe das zonas de pesca abrangidas. No entanto, não se verifica um desfavorecimento, pois as faixas costeiras espanholas, as únicas a ter em conta em relação aos pescadores artesanais e que delimitam o oceano Atlântico, não são de modo algum abrangidas pelo Regulamento n.º 1162/2001. Na medida em que não existe uma proibição, também não pode haver uma excepção a uma proibição (para as embarcações com menos de 12 metros). Os pescadores espanhóis podem aliás pescar livremente nas suas zonas de pesca habituais. Pelo contrário, os pescadores artesanais franceses, britânicos ou irlandeses não poderiam pescar, se não houvesse um regime de excepção a seu favor, por o regulamento ser aplicável nas zonas costeiras dos seus Estados de origem.

51. A Comissão previu o regime de excepção contestado pela Espanha com o objectivo de, por razões sociais, proteger da aplicação das medidas os pescadores artesanais que seriam sujeitos às restrições. Se o regulamento também lhes fosse aplicável, teriam de efectuar grandes investimentos e suportar uma diminuição nas capturas, o que representaria um esforço económico substancial para os pescadores artesanais. Ao invés, a pesca artesanal espanhola não é, à partida, afectada pelas restrições.

52. No entanto, o regime de excepção leva a um favorecimento dos pescadores artesanais em relação aos que exploram embarcações de pesca de grande porte, independentemente da respectiva bandeira, dado que efectuam a captura de peixe no âmbito de aplicação geográfica do regulamento impugnado. Nesta medida, trata-se, contudo, de factos diferentes que, por essa razão, deviam também estar sujeitos a regimes diferentes. Por um lado, segundo o entendimento da Comissão, não contrariado pelo Governo espanhol, as restrições à pesca afectam em maior medida os pescadores artesanais do que a pesca «industrial». Por outro lado, o peso da pesca artesanal nas capturas totais tem um significado secundário.

53. Acresce, por último, que os pescadores artesanais têm um interesse próprio na defesa das unidades populacionais de peixe nas suas zonas de pesca e estão, por isso, pessoalmente interessados na conservação das unidades populacionais. Devido ao seu reduzido raio de acção, em caso de ruptura da unidade populacional, não lhes é possível — ao contrário dos que exploram navios de pesca de grande porte — dirigir-se para outras zonas.

54. Cumpre, ainda assim, ponderar se os critérios que presidem à excepção são adequados ou se conduzem indirectamente a um desfavorecimento dos pescadores espanhóis.

55. Dos dados disponibilizados pela Comissão, em resposta a uma pergunta do Tribunal de Justiça, resulta que o número total dos navios com menos de 12 metros de comprimento reparte-se da seguinte forma: 33,8% têm pavilhão espanhol, 28,8% pavilhão francês, 11,2% pavilhão irlandês e 26,2% pavilhão britânico. Os pescadores artesanais espanhóis apenas representam 15,8% da tonelagem total dos pescadores artesanais, face a 44,7% de franceses, 12,8% de irlandeses e 26,7 de britânicos. Donde resulta que as embarcações espanholas com menos de 12 metros de comprimento são, em média, e como decorre de outros dados fornecidos pela Comissão, também menos motorizadas do que as embarcações dos outros Estados-Membros. Porém, o Governo espanhol não expôs em que medida a Comissão, através da instituição do regime de excepção, usou indevidamente o seu poder discricionário, tendo, desse modo, discriminado a frota de pesca espanhola.

56. A excepção prevista no artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado não tem como efeito uma diferença de tratamento de situações comparáveis e não constitui, por conseguinte, uma discriminação dos pescadores espanhóis.

57. No contexto da proibição de discriminação, o Governo espanhol invoca simultaneamente uma violação do princípio da proporcionalidade.

58. O artigo 15.º do Regulamento n.º 3760/92 confere à Comissão a competência para adoptar as medidas «adequadas», ou seja, o regulamento impugnado deve respeitar o princípio da proporcionalidade, como imposto pelo artigo 5.º, terceiro parágrafo, CE, em relação a todas as acções das instituições da Comunidade. Isto significa que os actos das instituições comunitárias não podem ultrapassar os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos [19].

59. Na análise destes princípios deve-se, contudo, ter em conta que, segundo jurisprudência assente, o legislador comunitário dispõe de um amplo poder discricionário nos casos em que tem de avaliar uma situação económica complexa, como acontece na política agrícola comum e na política comum das pescas. Por conseguinte, ao fiscalizar o exercício desse poder discricionário, o juiz deve limitar-se a examinar se o legislador excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação ou se incorreu em erro manifesto ou desvio de poder [20].

19 — Acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 13), de 16 de Dezembro de 1999, UDL (C-101/98, Colect., p. I-8841, n.º 30), e de 12 de Março de 2002, Omega Air e o. (C-27/00 e C-122/00, Colect., p. I-2569, n.º 62).

20 — V., nomeadamente, acórdãos de 27 de Junho de 1989, Leukhardt (113/88, Colect., p. 1991, n.º 20), 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), e de 5 de Outubro de 1999, Espanha/Conselho (C-179/95, Colect., p. I-6475, n.º 29), e no processo Itália/Conselho (já referido na nota 17, n.º 44).

60. O Reino de Espanha contesta, em primeiro lugar, a adequação das medidas e alega, a este respeito, que não existe qualquer relação objectiva entre a dimensão das embarcações de pesca e a dimensão da malha. Acresce que os peixes juvenis se encontram principalmente nas águas costeiras, onde os pescadores artesanais, segundo o regulamento impugnado, têm autorização para pescar.

61. Na apreciação da adequação das medidas, a Comissão dispõe de um amplo poder discricionário. Compete ao Governo espanhol provar que a Comissão adoptou uma medida manifestamente inadequada.

62. Contrariamente ao Governo espanhol, a Comissão entende que a excepção em benefício dos pescadores artesanais não põe seriamente em causa a prossecução do objectivo de protecção da unidade populacional ameaçada. De um ponto de vista exclusivamente biológico, a melhor forma de reconstituir as unidades populacionais é através da proibição total da pesca. No entanto, devido às quantidades reduzidas de captura efectuadas pelos pescadores artesanais favorecidos (cerca de 4% das quantidades totais de captura), a protecção da unidade populacional está, não obstante o regime de excepção, suficientemente assegurada.

63. O Governo espanhol impugnou globalmente os dados fornecidos pela Comissão relativamente ao peso da pesca artesanal na captura de pescada. Todavia, uma vez que lhe compete apresentar a prova da não adequação da medida, não basta impugnar, devendo antes provar que a Comissão partiu de uma base factual errada.

64. A Comissão expôs ainda, de modo convincente, que a dimensão dos navios é um critério adequado e habitual para delimitar a pesca artesanal.

65. Por último, a Comissão contestou o entendimento da Espanha de que as unidades populacionais de peixes juvenis que necessitam de protecção especial se encontram principalmente nas águas costeiras. Como prova da sua observação, o Governo espanhol apresentou, na réplica, diversos mapas relativos aos anos de 1997 a 2000, nos quais estão assinaladas as unidades populacionais de peixe juvenil. No entanto, não explicou de modo convincente em que medida a adopção do regulamento impugnado colocou em perigo estas unidades populacionais e a razão pela qual o regulamento não é de todo adequado para alcançar o objectivo de protecção da unidade populacional. Por conseguinte, também não apresentou prova de que os pescadores artesanais só tiveram uma participação reduzida no montante total da captura.

66. Por esta razão, não é notório que a apreciação que a Comissão fez da adequação tenha sido manifestamente errada.

67. A Comissão limitou a dimensão da rede à percentagem das capturas de pescada na quantidade total pescada e excluiu os pescadores artesanais destas limitações. Deste modo, escolheu um meio menos rígido do que a proibição total de pesca e a sua intervenção limitou-se ao necessário para atingir o objectivo.

68. Por último, o regulamento impugnado respeita igualmente o princípio da proporcionalidade *stricto sensu*. Ao adoptar a medida, a Comissão tinha de conciliar vários objectivos. A medida destina-se, em primeira linha, a conservar as unidades populacionais de peixe no interesse da sua utilização sustentável [21] e da protecção do ambiente, interesse que, nos termos do artigo 6.° CE, também deve ser tido em conta no domínio da política das pescas. Este objectivo teria sido alcançado de uma forma mais eficaz através de uma proibição total da pesca.

69. Por outro lado, nos termos do artigo 33.°, n.° 1, alínea b), CE, a política agrícola comum tem como objectivo assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola. De modo a, além da protecção do ambiente e dos recursos, proteger igualmente os interesses da população que depende em grande medida da pesca, a Comissão optou por uma intervenção menos rígida, que embora não seja tão eficaz para a protecção das unidades populacionais de pescada como seria a proibição total, tem igualmente em conta o interesse na pesca de outras espécies. A Comissão ponderou as pesadas consequências sociais e financeiras de uma eventual proibição total de captura de pescada e a necessidade de proteger as unidades populacionais de pescada. Teve em conta a situação especial dos pescadores artesanais e encontrou um equilíbrio razoável entre os dois interesses. O Governo espanhol não provou que o interesse da protecção do ambiente tenha sido manifestamente descurado pelo regime de excepção. Além disso, como foi requerido pela Espanha, se todo o regulamento fosse anulado, deixaria de existir qualquer protecção da pescada.

70. Por conseguinte, o fundamento assente na violação do princípio da não discriminação não é procedente.

21 — V., igualmente, sobre este objectivo da política comum das pescas, o segundo considerando do Regulamento [de base] n.° 3760/92.

C — *Quanto à acusação de falta de fundamentação*

1) Reino de Espanha

71. O Reino de Espanha censura a Comissão por o regulamento impugnado não conter qualquer explicação para o facto de se estabelecer uma distinção entre navios com mais de 12 metros e navios com menos de 12 metros. Os considerandos não dão qualquer indicação sobre o regime de excepção nem sobre as razões para a sua instituição. Não é possível apurar as considerações subjacentes à posição da Comissão.

2) Comissão

72. A Comissão argumenta, em relação a este ponto, que se deve considerar em conjunto o regulamento e a sua fundamentação. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a Comissão deve fundamentar as suas decisões e indicar os factos dos quais depende a legalidade da medida. Além disso, o dever de fundamentação varia independentemente da natureza do acto jurídico. Quando se trata de um regulamento, a fundamentação pode limitar-se a apresentar a situação geral que levou à adopção do regulamento. Não se pode exigir que a Comissão apresente, em cada caso, os elementos de facto, por vezes variados e com várias ramificações [22]. Por conseguinte, a Comissão defende que a fundamentação do regulamento impugnado satisfaz estas exigências. Em acréscimo, remete para o facto de nas reuniões que precederam a adopção do Regulamento n.º 1162/2001 também terem participado representantes da administração espanhola e do sector das pescas.

3) Apreciação

73. Nos termos do artigo 253.º CE, os regulamentos adoptados pela Comissão devem ser fundamentados. A fundamentação deve dar a conhecer as razões de facto e de direito que levaram à adopção, mas não tem de especificar todos os elementos de facto ou de direito pertinentes [23]. A questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz estas exigências deve ser analisada à luz não apenas do seu texto, mas também do seu contexto, bem como do conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa [24].

74. Desde o acórdão Beus [25] que é jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que

22 — Acórdão de 13 de Março de 1968, Beus (5/67, Recueil, p. 125, Colect. 1965-1968, p. 775).

23 — Acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho (C-122/94, Colect., p. I-881, n.º 29), e de 10 de Julho de 2003, Comissão/BEI (C-15/00, Colect., p. I-7281, n.º 174).

24 — Acórdão já referido na nota 23 (n.º 29).

25 — Acórdão Beus (já referido na nota 22).

o alcance do dever de fundamentação depende da natureza do acto em causa. Assim, nos actos de aplicação geral, que dizem respeito a uma pluralidade de situações, as exigências são menores do que nas decisões que regulam casos concretos. O Tribunal de Justiça decidiu, nestes termos, no processo C-284/94, que nos actos normativos a fundamentação se pode limitar a indicar a situação de conjunto que levou à sua adopção e os objectivos gerais que se propõe atingir [26].

75. O regulamento impugnado contém a fundamentação da necessidade de tomar medidas céleres e quais as que são adequadas neste contexto. Além disso, o terceiro considerando refere a necessidade de, a longo prazo, estabelecer um plano de recuperação da unidade populacional.

76. O próprio regulamento não contém quaisquer dados sobre a fundamentação da excepção do artigo 2.º, n.º 2. Na comunicação de 12 de Junho de 2001 [27], a Comissão também não dá indicações sobre a instituição da excepção.

77. No presente caso, coloca-se a questão de saber se este regime de excepção tem necessariamente de ter justificação. Na medida em que o regulamento impugnado limita a pesca nas zonas afectadas, a Comissão forneceu as circunstâncias gerais e definiu os objectivos a atingir com o regulamento impugnado. Deste modo, cumpriu o seu dever de fundamentação.

78. A Comissão não estava, todavia, obrigada a indicar por que motivo determinados navios não estão abrangidos pelas restrições. Compete à Comissão fundamentar as medidas a cargo dos interessados, visto que limitam os direitos dos que a elas estão sujeitos. No entanto, o regime de excepção do artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado não prevê qualquer restrição aos direitos de pesca, mas, pelo contrário, um levantamento das restrições para determinados navios. Uma fundamentação específica só é exigível se o benefício implicar um desfavorecimento de outros que se encontrem numa situação comparável. Como já foi observado, a excepção não constitui uma discriminação da pesca artesanal espanhola.

79. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a fundamentação prevista no artigo 253.º CE deve revelar, de forma clara e inequívoca, o percurso lógico seguido pela autoridade comunitária de que emana o acto impugnado, de modo a permitir aos interessados conhecer as razões que justificaram a medida adoptada e possibilitar ao Tribunal de Justiça o exercício da sua fiscalização. Se sobressair do acto impugnado o essencial do objectivo prosseguido pela instituição, será inútil exigir uma fundamentação específica para cada uma das disposições [28]. O regulamento impugnado

26 — Acórdão de 19 de Novembro de 1998, Espanha/Conselho (C-284/94, Colect., p. I-7309, n.º 28).

27 — Já referida na nota 10.

28 — Acórdão Comissão/Conselho (já referido na nota 23, n.º 29) e acórdão Comissão/BEI (já referido na nota 23, n.º 174).

satisfaz estas exigências, pelo que o terceiro fundamento do Reino de Espanha deve ser igualmente julgado improcedente.

V — Despesas

80. Nos termos 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 requerido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

VI — Conclusão

81. Em conformidade com o exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que decida o seguinte:

«1) Negar provimento ao recurso.

2) Condenar o Reino de Espanha nas despesas.»