ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8 de Julho de 1999 *

No processo C-189/97,

Parlamento Europeu, representado por Gregorio Garzón Clariana, jurisconsulto, Christian Pennera, chefe de divisão no Serviço Jurídico, e Hans Krück, membro do mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Jean-Paul Jacqué, director no Serviço Jurídico, John Carbery e Félix van Craeyenest, consultores jurídicos no mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbilli, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por

* Língua do processo: francês.

Reino de Espanha, representado por Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard E. Servais,

interveniente,

que tem por objecto a anulação do Regulamento (CE) n.° 408/97 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 1997, relativo à celebração do Acordo de cooperação em matéria de pesca marítima entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica da Mauritânia e que adopta disposições para a sua aplicação (JO L 62, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (relator), G. Hirsch e P. Jann, presidentes de secção, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet e R. Schintgen, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,

secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 2 de Fevereiro de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Março de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Maio de 1997, o Parlamento Europeu, nos termos do artigo 173.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.° CE), pediu a anulação do Regulamento (CE) n.° 408/97 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 1997, relativo à celebração do Acordo de cooperação em matéria de pesca marítima entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica da Mauritânia e que adopta disposições para a sua aplicação (JO L 62, p. 1, a seguir «regulamento litigioso»).

2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 2 de Outubro de 1997, o Reino de Espanha foi admitido a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

3 Em 18 de Janeiro de 1996, a República Islâmica da Mauritânia denunciou o acordo relativo à pesca ao largo da Mauritânia que a vinculava à Comunidade Económica Europeia. As duas partes iniciaram então negociações que conduziram, em 20 de Junho de 1996, à rubrica de um novo acordo (a seguir «acordo de pesca com a Mauritânia»).

4 Este acordo, celebrado por um período de cinco anos a contar de 1 de Agosto de 1996, garante aos pescadores da Comunidade Europeia possibilidades de pesca nas águas sob a soberania ou jurisdição da República Islâmica da Mauritânia. O seu artigo 7.° prevê, a favor desta última, uma compensação financeira e apoios

financeiros a cargo da Comunidade. Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do Protocolo que fixa as possibilidades de pesca e os montantes da compensação financeira e dos apoios financeiros para o período compreendido entre 1 de Agosto de 1996 e 31 de Julho de 2001, em anexo ao acordo de pesca com a Mauritânia:

«A compensação financeira global prevista no artigo 7.° do acordo é fixada em 266,8 milhões de ecus relativamente ao período referido no artigo 1.° do presente protocolo. Essa compensação financeira é repartida por 5 fracções, do seguinte modo:

1.° ano: 55 160 000

2.° ano: 54 360 000

3.° ano: 53 560 000

4.° ano: 52 160 000

5.° ano: 51 560 000.»

5 Sob proposta da Comissão, o Conselho adoptou a Decisão 96/731/CE, de 26 de Novembro de 1996, respeitante à celebração de um Acordo sob forma de troca de cartas relativo à aplicação provisória do Acordo de cooperação em matéria de

pesca marítima entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica da Mauritânia (JO L 334, p. 16).

6 A Comissão também transmitiu ao Conselho, em 9 de Setembro de 1996, uma proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo à celebração do Acordo de cooperação em matéria de pescas marítimas entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica da Mauritânia e que adopta disposições para a sua aplicação (JO C 352, p. 5). Esta proposta, fundada no Tratado CE «e, nomeadamente, no seu artigo 43.° e no n.° 3, segundo parágrafo, do seu artigo 228.°», implicava a obtenção do parecer favorável do Parlamento.

7 Em 13 de Novembro de 1996, o Conselho decidiu consultar o Parlamento sobre esta proposta de regulamento. Todavia, ao fundar esse pedido de consulta no artigo 43.° do Tratado (que passou, após alteração, a artigo 37.° CE), em conjugação com o artigo 228.°, n.° 2 e n.° 3, primeiro parágrafo, do mesmo Tratado (que passou, após alteração, a artigo 300.°, n.° 2 e n.° 3, primeiro parágrafo, CE), o Conselho manifestou que só se considerava obrigado a recolher o simples parecer do Parlamento.

8 A comissão competente do Parlamento aprovou a proposta de regulamento, na condição de um regresso à base jurídica proposta pela Comissão. Invocou, em especial, que o acordo de pesca com a Mauritânia comportava consequências orçamentais significativas na acepção do artigo 228.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado e que a sua celebração necessitava, portanto, do parecer favorável do Parlamento.

9 Em 28 de Novembro de 1996, o Parlamento adoptou a sua decisão sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo à celebração do Acordo de cooperação em matéria de pescas marítimas entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica da Mauritânia e que adopta disposições para a sua aplicação (JO C 380, p. 19). O Parlamento deu o seu parecer favorável à adopção do regulamento litigioso, tendo substituído a base jurídica escolhida pelo Conselho pelo artigo 228.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado.

10 Em 24 de Fevereiro de 1997, o Conselho adoptou o regulamento litigioso. Este regulamento tem por base o Tratado e, nomeadamente, o seu artigo 43.°, em conjugação com o seu artigo 228.°, n.° 2 e n.° 3, primeiro parágrafo. Faz referência ao «parecer do Parlamento Europeu».

11 Invocando uma violação das suas prerrogativas, o Parlamento suscitou dois fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro tem por base a violação do artigo 228.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado, na medida em que, comportando o acordo de pesca com a Mauritânia consequências orçamentais significativas para a Comunidade, o regulamento litigioso deveria ter sido celebrado com base nesse artigo, e o segundo, o desrespeito do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE), na medida em que o Conselho não indicou as razões pelas quais alterou a base jurídica proposta pela Comissão.

12 O Conselho, apoiado pelo Governo espanhol, considera que o recurso é inadmissível na parte em que se funda na violação do artigo 190.° do Tratado, uma vez que o Parlamento não indicou de forma pertinente de que modo essa violação era de natureza a prejudicar as suas prerrogativas. Quanto ao mais, sustenta que o artigo 228.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Tratado constitui a base jurídica apropriada para a adopção do regulamento litigioso, uma vez que o acordo de pesca com a Mauritânia não comporta consequências orçamentais significativas, na acepção do segundo parágrafo desta disposição.

Quanto à admissibilidade do recurso

13 Nos termos do artigo 173.°, terceiro parágrafo, do Tratado, o Parlamento pode interpor para o Tribunal de Justiça recurso de anulação de um acto de outra instituição desde que esse recurso tenha por objectivo salvaguardar as suas prerrogativas. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, essa condição é preenchida desde que o Parlamento indique, de forma pertinente, o objecto da sua prerrogativa a salvaguardar e a sua pretensa violação (v., designadamente, acórdão de 18 de Junho de 1996, Parlamento/Conselho, C-303/94, Colect., p. I-2943, n.° 17).

14 Em aplicação destes critérios, o Tribunal de Justiça, até ao presente, julgou inadmissíveis os recursos do Parlamento que se basearam na violação do artigo 190.° do Tratado. Com efeito, ao alegar que as disposições em litígio estavam insuficientemente ou incorrectamente fundamentadas à luz do disposto neste artigo, o Parlamento não tinha indicado, de modo pertinente, de que maneira essa violação, a supô-la exacta, seria susceptível de atentar contra as suas próprias prerrogativas (v. acórdãos de 13 de Julho de 1995, Parlamento/ /Conselho, C-156/93, Colect., p. I-2019, n.° 11, e de 18 de Junho de 1996, Parlamento/Conselho, já referido, n.° 18).

15 Todavia, o Parlamento considera que, no presente caso, indicou de que modo a violação do artigo 190.° do Tratado é de natureza a atentar contra as suas prerrogativas, alegando que a alteração da base jurídica a que procedeu o Conselho, sem avançar as suas razões, teve por consequência alterar as condições da sua participação no processo de celebração do acordo de pesca com a Mauritânia.

16 Há que referir que o Parlamento se limita, desse modo, a sublinhar que a alteração pelo Conselho da base jurídica proposta pela Comissão afectou as suas competências. Em contrapartida, não precisou em que medida a circunstância de o regulamento litigioso não conter qualquer fundamentação específica a esse respeito pôde atentar de uma forma autónoma contra as suas prerrogativas.

17 Donde resulta que o recurso, na medida em que se funda na violação do artigo 190.° do Tratado, é inadmissível.

Quanto ao mérito

18 O artigo 228.° do Tratado prevê, no seu n.° 3, que:

«O Conselho celebra os acordos após consulta do Parlamento Europeu, excepto nos casos previstos no n.° 3 do artigo 113.°, inclusivamente quando o acordo seja relativo a um domínio para o qual se exija o procedimento previsto no artigo 189.°-B ou no artigo 189.°-C para a adopção de normas internas...

Em derrogação do disposto no parágrafo anterior, serão celebrados após parecer favorável do Parlamento Europeu os acordos a que se refere o artigo 238.°, bem como os demais acordos que criem um quadro institucional específico mediante a organização de processos de cooperação, os acordos com consequências orçamentais significativas para a Comunidade e os acordos que impliquem a alteração de um acto adoptado segundo o procedimento previsto no artigo 189.°-B.

...»

19 O Parlamento invoca, por um lado, que o Tratado da União Europeia ampliou substancialmente a sua participação na celebração dos acordos internacionais, em particular através de uma ampliação do âmbito de aplicação do processo do parecer favorável. Assim, a sua situação tenderá a aproximar-se da dos Parlamentos dos Estados-Membros, cujos poderes na matéria devem servir de referência para a interpretação do artigo 228.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado.

20 O Parlamento sustenta, por outro lado, que esta disposição, ao exigir o seu parecer favorável para a celebração dos acordos que tenham consequências orçamentais significativas, visa preservar as competências que detém, no plano

interno, enquanto uma das partes componentes da autoridade orçamental. À luz deste objectivo, propõe que se incluam, entre os critérios que permitem determinar se um acordo tem consequências orçamentais significativas, o carácter plurianual das despesas dele resultantes, a parte relativa destas despesas no conjunto das despesas da mesma natureza inscritas na rubrica orçamental em causa e a percentagem do aumento das despesas induzidas pelo acordo em causa relativamente à vertente financeira do acordo precedente.

21 O Parlamento acrescenta que o acordo de pesca com a Mauritânia preenche incontestavelmente estes três critérios. Com efeito, em primeiro lugar, prevê uma compensação financeira repartida em cinco fracções anuais e cujos montantes variam entre 51 560 000 ecus e 55 160 000 ecus. Seguidamente, esta compensação financeira representa, para cada um dos exercícios em causa, mais de 20% dos créditos inscritos na rubrica orçamental em causa (rubrica B7-8000, «Acordos internacionais em matéria de pesca»). Por último, o esforço financeiro a favor da República Islâmica da Mauritânia mais do que quintuplicou relativamente ao acordo precedente ou mais do que duplicou caso se tome como referência apenas o ano de 1995, que comportou uma compensação suplementar excepcional.

22 O Conselho, apoiado pelo Governo espanhol, invoca que o segundo parágrafo do n.º 3 do artigo 228.º do Tratado deve ser interpretado de forma estrita, na medida em que constitui uma derrogação à regra estabelecida no primeiro parágrafo e nos termos da qual o Conselho celebra os acordos após consulta do Parlamento.

23 O Conselho considera, a este respeito, que os critérios propostos pelo Parlamento são inoperantes. Em primeiro lugar, o carácter plurianual das despesas não será determinante, pois o orçamento é, por definição, anual. Em segundo lugar, a importância das incidências financeiras do acordo relativamente às despesas da mesma natureza inscritas na rubrica orçamental não será significativa, pois a nomenclatura orçamental pode ser alterada no quadro do processo orçamental e o montante dos créditos disponíveis pode sempre ser adaptado pela via de transferências ou de orçamentos suplementares. Em último lugar, a percentagem de aumento das despesas também não será reveladora, pois uma percentagem elevada pode muito bem corresponder a uma despesa mínima.

24 Portanto, o Conselho sustenta que, para apreciar o carácter significativo das consequências orçamentais de um acordo, convém ter em conta o orçamento global da Comunidade e que não actuou de forma manifestamente errada e arbitrária ao solicitar um simples parecer do Parlamento para um acordo de pesca cujas despesas anuais apenas representam 0,07% desse orçamento.

25 No quadro do sistema de competências da Comunidade, a escolha da base jurídica de um acto deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional (v., designadamente, acórdãos de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, 45/86, Colect., p. 1493, n.° 11; de 28 de Maio de 1998, Parlamento/Conselho, C-22/96, Colect., p. I-3231, n.° 23; e de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, C-164/97 e C-165/97, Colect., p. I-1139).

26 Para apreciar se um acordo comporta consequências orçamentais significativas na acepção do segundo parágrafo do n.° 3 do artigo 228.° do Tratado, o Conselho toma como referência o orçamento global da Comunidade. Todavia, há que referir que os créditos afectados às acções externas da Comunidade representam tradicionalmente uma fracção marginal do orçamento comunitário. Assim, em 1996 e 1997, estes créditos, agrupados na subsecção B-7, «Acções externas», mal ultrapassavam 5% do orçamento global. Nestas condições, uma comparação do encargo financeiro anual de um acordo com o conjunto do orçamento da Comunidade não se mostra como significativa, e com a aplicação de semelhante critério corria-se o risco de privar de qualquer efeito útil os termos em causa do segundo parágrafo do n.° 3 do artigo 228.° do Tratado.

27 Contudo, o Conselho sustenta que o critério que invoca não tem por efeito excluir em todas as hipóteses o recurso a esta base jurídica. Serve-lhe como prova o Acordo de cooperação em matéria de pesca marítima entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos (JO 1997, L 30, p. 5), em relação ao qual admitiu que as implicações financeiras, que ascendem anualmente a 0,15% do orçamento da Comunidade, revestiam um carácter significativo.

28 Todavia, o Conselho não explicou de forma alguma de que maneira uma percentagem assim tão baixa poderia conferir esse carácter às implicações financeiras de um acordo, quando a percentagem, que é pouco mais insignificante, de 0,07% seria insuficiente a esse respeito.

29 No que toca aos três critérios propostos pelo Parlamento, há que referir que o primeiro de entre eles pode efectivamente contribuir para caracterizar um acordo com consequências orçamentais significativas. Com efeito, despesas anuais relativamente modestas podem, acumuladas ao longo de muitos anos, representar um esforço orçamental importante.

30 Em contrapartida, os segundo e terceiro critérios avançados pelo Parlamento não se mostram pertinentes. Por um lado, as rubricas orçamentais, que, de resto, podem ser alteradas, têm uma importância muito variável, de tal modo que a parte relativa das despesas resultantes do acordo relativamente aos créditos da mesma natureza inscritos na rubrica orçamental em causa pode ser importante mesmo quando as despesas em causa sejam de nível modesto. Por outro lado, a percentagem de aumento das despesas resultantes do acordo relativamente às induzidas pelo acordo precedente pode ser elevada, apesar de incidir, ainda assim, sobre montantes pouco importantes.

31 Como foi referido no n.º 26 do presente acórdão, uma comparação do encargo financeiro anual de um acordo internacional com o conjunto do orçamento não se mostra como significativa. Em contrapartida, a comparação das despesas que resultam de um acordo com o montante dos créditos destinados ao financiamento das acções externas da Comunidade, agrupados na subsecção B-7 do orçamento, permite enquadrar esse acordo no âmbito do esforço orçamental consentido pela Comunidade com a sua política externa. Esta comparação oferece, assim, um meio mais apropriado para apreciar a importância financeira que reveste realmente o acordo para a Comunidade.

32 Quando se trate, como no presente processo, de um acordo sectorial, a análise anteriormente referida pode, eventualmente, e sem excluir a tomada em

consideração de outros elementos, ser completada por uma comparação entre as despesas que implica o acordo e o conjunto dos créditos inscritos no orçamento para o sector em questão, no conjunto das vertentes interna e externa. Tal abordagem permite, com efeito, medir, sob um outro aspecto e num quadro igualmente coerente, o esforço financeiro consentido pela Comunidade ao celebrar esse acordo. Todavia, na medida em que os sectores têm uma importância orçamental muito variável, este exame não pode conduzir a que se considerem como significativas as implicações financeiras de um acordo que não representem uma parte significativa dos créditos destinados ao financiamento das acções externas da Comunidade.

33 No caso em apreço, o acordo de pesca com a Mauritânia foi celebrado por cinco anos, ou seja, por um período que não é especialmente longo. De resto, a compensação financeira que este prevê está repartida em fracções anuais cujos montantes variam entre 51 560 000 ecus e 55 160 000 ecus. Para os exercícios orçamentais passados, estes montantes, embora excedam 5% das despesas em matéria de pesca, não representam senão um pouco mais de 1% do conjunto dos créditos de pagamento afectados às acções externas da Comunidade, ou seja, uma proporção que, sem ser negligenciável, pode dificilmente ser qualificada de importante. Nestas condições, o Conselho, caso tivesse tomado em conta estes termos de comparação, teria também podido considerar que o acordo de pesca com a Mauritânia não comportava consequências orçamentais significativas para a Comunidade, na acepção do segundo parágrafo do n.º 3 do artigo 228.º do Tratado.

34 Há que acrescentar que o alcance desta disposição, como resulta do Tratado, não pode ser afectado, apesar do que sugere o Parlamento, pela amplitude das competências de que podem dispor os parlamentos nacionais em matéria de aprovação de acordos internacionais que comportem implicações financeiras.

35 Resulta do conjunto das precedentes considerações que foi correctamente que o Conselho celebrou o acordo de pesca com a Mauritânia, com base, designadamente, no primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 228.º do Tratado. Portanto, deve ser negado provimento ao presente recurso.

Quanto às despesas

36 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho requerido a condenação do Parlamento e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Em aplicação do disposto no primeiro parágrafo do n.º 4 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, o Governo espanhol, que interviu no litígio, suportará as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Parlamento Europeu é condenado nas despesas.

3) **O Reino de Espanha suportará as suas despesas.**

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Hirsch Jann

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Julho de 1999.

O secretário O presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias