# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 10 de Maio de 1995 *

1. As questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça no âmbito do presente processo dizem respeito à compatibilidade com o direito comunitário da Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 [1], diploma que introduz limites ao número anual de dias que os navios de pesca britânicos de comprimento superior a 10 metros podem passar no mar (a seguir «Order»). Como resulta do despacho de reenvio, o número anual de dias que os referidos navios de pesca estão autorizados nos termos da Order a passar no mar, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1993 e 31 de Dezembro de 1996, seria limitado ao número de dias passados pelos mesmos no mar em 1991.

Os recorrentes na causa principal, que representam a quase totalidade dos operadores económicos britânicos do sector da pesca marítima (a seguir «recorrentes»), impugnaram a Order perante a High Court of Justice, invocando a sua incompatibilidade com algumas disposições do direito comunitário. Em especial, sustentaram que a Order viola a Decisão 92/593/CEE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1992 [2] (a seguir «decisão»), os regulamentos que instituem a política comum da pesca [3], os artigos 6.°, 34.°, 39.° e 40.°, n.° 3, do Tratado CE, bem como alguns princípios gerais do direito comunitário [4].

## Enquadramento jurídico comunitário e nacional

2. Convém resumir brevemente o contexto normativo, tanto nacional como comunitário, em que se inserem as questões, bem como as finalidades particulares que a abundante legislação comunitária prossegue.

A política comunitária em matéria de pesca tem como objectivo principal a protecção e o desenvolvimento das numerosas actividades económicas com ela conexas. Este objectivo deve no entanto ser constantemente conciliado com a exigência, igualmente prioritária,

* Língua original: italiano.

1 — Elaborada em 4 de Maio de 1993 e apresentada ao Parlamento em 5 de Maio de 1993.

2 — Decisão relativa a um programa de orientação plurianual da frota de pesca do Reino Unido, para o período 1993-1996, em conformidade com o disposto do Regulamento (CEE) n.° 4028/86 do Conselho (JO L 401, p. 33).

3 — Regulamento (CEE) n.° 3759/92 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1992, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca e da aquicultura (JO L 388, p. 1), e Regulamento (CEE) n.° 3760/92 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1992, que institui um regime comunitário da pesca e da aquicultura (JO L 389, p. 1).

4 — Em especial, o direito de propriedade, o direito da liberdade de exercício de uma actividade profissional ou comercial, o direito à igualdade de tratamento e o princípio da proporcionalidade.

de uma protecção eficaz do ambiente marinho, e assim de uma gestão racional dos recursos haliêuticos. É por esta razão que, desde que a pesca foi declarada uma política autónoma da agricultura [5], o desenvolvimento da legislação comunitária na matéria foi acompanhado de uma tomada de consciência do desequilíbrio existente entre as capacidades de pesca e os recursos disponíveis. Com efeito, enquanto por um lado era instituída a organização comum de mercado para os produtos da pesca, mais especialmente destinada a garantir a comercialização e a livre circulação de produtos neste sector, foi, por outro, também gradualmente introduzido e desenvolvido um *corpus* de normas destinadas a preservar a integridade dos recursos disponíveis [6]. A finalidade era não só proteger o ambiente, mas também garantir a sobrevivência da pesca enquanto sector económico produtivo. É portanto sempre nesta perspectiva que há que interpretar as disposições comunitárias na matéria, em especial as que regem o presente caso de figura.

3. Em primeiro lugar, o Regulamento (CEE) n.° 4028/86 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, relativo a acções comunitárias para o melhoramento e a adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquicultura [7] (a seguir «regulamento»). Trata-se com efeito do regulamento-quadro em vigor no momento da adopção da Order controvertida, que instituía um regime de apoio financeiro comunitário em favor dos Estados-Membros que se comprometessem a favorecer a evolução estrutural do sector da pesca. Por força deste regulamento, os Estados interessados no apoio devem apresentar à Comissão um «programa de orientação plurianual» (a seguir «POP»), no qual indicam as medidas específicas que pretendem adoptar.

O artigo 1.° do regulamento precisa que o apoio se destina a acções realizadas em domínios determinados, entre os quais figura, na alínea d), a «adaptação das capacidades de pesca através da interrupção temporária ou definitiva da actividade de determinados navios de pesca». O artigo 2.°, n.° 1, define o POP como «um conjunto de objectivos, acompanhado de um inventário dos meios necessários para a sua realização, que permita orientar, numa perspectiva de conjunto de carácter duradouro, o desenvolvimento do sector da pesca». O artigo 2.°, n.° 2, do regulamento prevê uma série de condições e de dados que devem necessariamente constar do POP. Este deve, além disso, para efeitos do financiamento, ser comunicado à Comissão (em conformidade com as regras definidas no artigo 3.°), que decide, por força do artigo 4.°, da questão de saber se o mesmo satisfaz as exigências do regulamento e se podem,

5 — Declaração solene do Conselho Europeu de Haia, de 3 de Novembro de 1976, que consagra, no anexo VI, a competência exclusiva da Comunidade e, deste modo, a proibição de os Estados-Membros adoptarem medidas unilaterais na matéria.

6 — Estas normas foram essencialmente orientadas para a adopção de medidas selectivas de protecção (proibições e restrições à actividade de pesca, regulamentação dos tipos de navios e de redes, etc.), a instauração do regime das quotas (repartição entre os Estados dos totais admissíveis de capturas) e do regime de licenças (sobretudo para efeitos de controlo).

7 — JO L 376, p. 7.

assim, verificar-se intervenções financeiras comunitárias (e nacionais) no sector em causa. Os financiamentos são em seguida concedidos em conformidade com as disposições previstas para o efeito nos artigos 40.° a 48.° do regulamento. A decisão é assim o acto pelo qual a Comissão aprovou o terceiro POP do Reino Unido, relativo ao período 1993-1996.

4. Este regulamento foi parcialmente alterado, com efeitos em 31 de Dezembro de 1992, pelo Regulamento (CEE) n.° 3946/92 [8]. Este último, a fim de fornecer aos Estados-Membros um meio suplementar para atingir um equilíbrio entre a pesca e recursos disponíveis, introduziu o conceito de «esforço de pesca»: enquanto o regulamento exigia reduções das «capacidades de pesca» de uma determinada frota, a versão alterada faz referência a reduções do «esforço de pesca», ou seja, a reduções de capacidade conjugadas com reduções da actividade desta frota.

O novo texto do artigo 1.°, alínea d), do regulamento prevê portanto que os financiamentos comunitários podem ser concedidos, designadamente, com vista à realização das medidas de «adaptação do esforço de pesca através da paragem temporária ou definitiva da actividade de determinados navios de pesca». Na mesma ordem de ideias, o artigo 1.°-A prevê que «os Estados-Membros tomarão medidas para limitar o esforço de pesca a um nível compatível com uma exploração equilibrada dos recursos haliêuticos», precisando que se trata de medidas conjugando a redução das capacidades das frotas de pesca com a adaptação da sua actividade.

5. Quanto a certos aspectos da matéria, relevantes para efeitos do litígio, foi em seguida adoptado o Regulamento n.° 3760/92, já referido [9]. Por força do artigo 11.° deste último, o Conselho, de acordo com processo previsto no artigo 43.° do Tratado, «definirá, numa base plurianual e pela primeira vez antes de 1 de Janeiro de 1994, os objectivos e regras de reestruturação do sector das pescas da Comunidade, tendo em vista alcançar, numa base sustentável, o equilíbrio entre os recursos e a sua exploração. Essa reestruturação terá igualmente em conta, numa base casuística, as possíveis consequências económicas e sociais...».

6. Por fim, e para ser exaustivo, há que recordar o Regulamento (CEE) n.° 3699/93 do Conselho [10], que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1994 e que não é portanto aplicável ao presente litígio. Este regulamento, que comporta inovações sensíveis relativamente ao regime antes em vigor, impõe aos

8 — Regulamento do Conselho, de 19 de Dezembro de 1992, que altera pela terceira vez o Regulamento (CEE) n.° 4028/86 (JO L 401, p. 1).

9 — V. atrás nota 3.

10 — Regulamento de 21 de Dezembro de 1993 que define os critérios e condições das intervenções comunitárias com finalidade estrutural no sector das pescas, da aquicultura e da transformação e comercialização dos seus produtos (JO L 346, p. 1).

Estados-Membros a obrigação expressa de adoptarem «medidas de ajustamento do esforço de pesca destinadas a atingir, no mínimo, os objectivos dos programas de orientação plurianuais previstos no artigo 5.°», tomando, se necessário, «medidas de cessação definitiva das actividades de pesca dos navios» (artigo 8.°, n.° 1). Estas medidas podem além disso prever, nos termos do artigo 8.°, n.° 3, «a limitação dos dias de pesca ou de mar autorizados por período determinado...».

No novo regime do Regulamento n.° 3699/93, portanto, os objectivos fixados pelos Estados nos seus POP parecem ter assumido carácter obrigatório. A prova do mesmo encontra-se aliás na Decisão 94/15/CE do Conselho [11], que também não se aplica aos factos em litígio dado que foi adoptada posteriormente à Order controvertida. A referida decisão, que tem como base jurídica o artigo 11.° do Regulamento n.° 3760/92, já referido, obriga formalmente os Estados-Membros a diminuir os esforços de pesca da sua frota em conformidade com os objectivos fixados nos POP, confiando à Comissão a tarefa de velar pela realização destes objectivos (artigos 1.° e 2.°).

7. O Reino Unido apresentou até agora três POP, dos quais o primeiro tinha essencialmente por objecto a redução das capacidades da frota, ao passo que o segundo, relativo ao período 1987-1991, era baseado na aplicação mais restritiva de um regime de licenças de pesca bem como no livre jogo das forças do mercado. Embora tenha aprovado, pela Decisão 88/141/CEE [12], os objectivos fixados no segundo POP britânico, a Comissão suspendeu em seguida o pagamento do financiamento anteriormente concedido, depois de ter verificado que, na realidade, não só os objectivos do segundo POP não tinham sido atingidos, mas ainda que a frota de pesca britânica tinha pelo contrário aumentado de dimensões e de capacidade.

O terceiro POP, relativo ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 1993 e 31 de Dezembro de 1996 [13], indica como objectivo principal a redução do esforço de pesca e foi aprovado pela Comissão pela decisão várias vezes evocada.

8. A decisão, que contém em anexo uma lista detalhada dos objectivos do terceiro POP, reitera no seu nono considerando a exigência fundamental de «reduções substanciais do esforço de pesca dos segmentos da frota em que se regista um desequilíbrio mais acentu-

11 — Decisão de 20 de Dezembro de 1993 relativa aos objectivos e regras de reestruturação do sector das pescas da Comunidade, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1996, tendo em vista alcançar, numa base sustentável, o equilíbrio entre os recursos e a sua exploração (JO L 10, p. 20).

12 — Decisão de 11 de Dezembro de 1987 relativa ao programa de orientação plurianual para a frota de pesca (1987-1991) apresentado pelo Reino Unido no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 4028/86 (JO L 67, p. 22).

13 — Inicialmente, o terceiro POP abrangia igualmente o ano de 1992, mas, não tendo podido dispor das informações necessárias para a sua aprovação, a Comissão fixou relativamente a esse ano um regime transitório, constante da Decisão 92/363/CEE (JO L 193, p. 25).

ado entre o esforço e os recursos...». Impõe, além disso, no artigo 2.°, reduções globais do esforço de pesca, diferenciadas por grupos de espécies haliêuticas, segundo as seguintes percentagens:

— 20% no caso dos segmentos que praticam a pesca de arrasto pelo fundo de unidades populacionais demersais com redes de arrasto de parelha ou com redes de arrasto com portas,

— 15% no caso dos navios de draga e dos arrastões de retrancas que pescam as unidades populacionais bentónicas,

— 0%, ou seja, não aumento, no caso dos demais segmentos.

O artigo 3.° da decisão dispõe que as reduções do esforço de pesca podem resultar do efeito combinado da redução das capacidades e da redução da actividade, mas que a realização do objectivo global do POP deve ser assegurada, pelo menos, em 55% através de reduções de capacidade (artigo 3.°, n.° 2). Por força do artigo 3.°, n.° 3, «a restante redução pode ser obtida através de medidas de redução da actividade, *designadamente medidas de limitação do tempo no mar,* desde que as mesmas assentem em disposições legislativas e administrativas de carácter permanente aceites pela Comissão e em técnicas por si aprovadas» [14].

9. A Order controvertida foi adoptada a fim de prosseguir o objectivo global fixado no terceiro POP e aprovado pelo Comissão. Tal como foi indicado, a mesma prevê que a concessão ou a renovação das licenças de pesca dos navios de pesca britânicos estão sujeitas à condição de o beneficiário passar anualmente no mar, para os anos de 1993 a 1996, o mesmo número de dias que em 1991 (nalguns casos excepcionais, que em 1988). A Order prevê que o número de dias autorizados pode ser aumentado por força de circunstâncias excepcionais (pesca de espécies não sujeitas a um regime de quotas, actividades diversas da pesca, investimentos de boa fé, etc.).

10. A fim de sermos exaustivos, convém por último salientar que, praticamente ao mesmo tempo que a Order, foram publicadas duas outras regulamentações nacionais, a saber o «Sea Fishing (Conservation) Act 1992» e o «Fishing Vessel (Decommissioning) Scheme 1993». Estas regulamentações, conjugadas com a Order, deviam permitir, segundo o Governo do Reino Unido, o respeito dos objectivos fixados no POP, igualmente no que diz respeito às reduções de capacidade da frota de pesca.

14 — Sublinhado meu.

## As questões prejudiciais

11. Considerando que uma interpretação correcta das disposições citadas era essencial para a resolução do litígio nela pendente, a High Court suspendeu a instância e colocou ao Tribunal as seguintes questões prejudiciais:

1) a) a decisão permite e/ou autoriza que o Reino Unido introduza medidas como a contida na Order e

   b) exclui a possibilidade de se utilizarem medidas técnicas de conservação para alcançar o mesmo objectivo?

2) a resposta à primeira questão é afectada pelo facto de o Reino Unido não ter reduzido a capacidade da sua frota de pesca em conformidade com o previsto no seu segundo programa de orientação plurianual?

3) em qualquer caso, as medidas do tipo da contida na Order são contrárias às disposições e aos princípios de direito comunitário atrás referidos?

4) a resposta a alguma das questões acima referidas é afectada

   a) pela natureza da unidade populacional pescada pelos navios de pesca britânicos, em especial pelo facto de essa unidade populacional estar ou não sujeita a um total admissível de capturas;

   b) pela incidência da Order no sector da pesca no seu conjunto e

   c) pela possibilidade de o ministro competente decidir futuramente conceder derrogações a sectores específicos?

No decurso da instância, o Governo do Reino Unido decidiu unilateralmente suspender a aplicação da medida controvertida até que o Tribunal se pronuncie a título prejudicial.

*A primeira questão*

12. A resposta à primeira parte da primeira questão prejudicial parece-me, na verdade, demasiado evidente. Com efeito, ao aprovar, como foi indicado, o terceiro POP britânico, a decisão permite expressamente ao Reino Unido prosseguir os objectivos do POP através do recurso a medidas de redução da actividade da frota, dando como exemplo, precisamente, «medidas de limitação do tempo no mar» (artigo 3.°, n.° 3, já referido).

As medidas deste tipo são portanto, sem dúvida alguma, autorizadas, «desde que as mesmas assentem em disposições legislativas e administrativas de carácter permanente aceites pela Comissão» (artigo 3.°, n.° 3) e desde que a realização do objectivo global do POP seja em contrapartida assegurada, pelo menos, em 55% através de reduções de capacidade (artigo 3.°, n.° 2). Tendo em conta os dados constantes dos autos, e na ausência de contestação a este respeito, ambas as condições são respeitadas no presente caso.

13. Através da segunda parte da primeira questão, o juiz nacional pergunta além disso se a decisão exclui a possibilidade de adoptar medidas de carácter técnico (ou seja, essencialmente, revisões do regime de licenças, medidas de incentivo ao desmantelamento dos navios de pesca e outras medidas específicas de conservação) em vez das limitações do tempo de actividade no mar.

Se bem que não contenha qualquer referência expressa às medidas de carácter técnico, a decisão deixa aos Estados a liberdade de escolherem as medidas de redução da actividade que sejam as mais adequadas para atingir 45% do objectivo global, desde que tenham sido aceites pela Comissão. A este respeito, as recorrentes sustentam que a adopção de medidas determinadas de carácter técnico permitiria atingir o resultado pretendido com custos económicos de longe inferiores aos que se veriam obrigadas a suportar com a aplicação da Order.

14. Ora, parece-me que a resposta a esta questão é de qualquer modo irrelevante para efeitos da apreciação da compatibilidade da Order com a decisão. Mesmo admitindo, como é verosímil, que a decisão permite ao Reino Unido adoptar medidas, com vista à redução da actividade de pesca, diversas da limitação do tempo de navegação, esta última não deixa de ser uma medida (aliás expressamente) autorizada.

Além disso, não me parece resultar de qualquer documento oficial que a Comissão tenha aprovado medidas de carácter técnico, como a decisão exige. Pelo contrário, a correspondência trocada entre o Governo

do Reino Unido e a Comissão durante o ano de 1994 (junta aos autos, a pedido das recorrentes) parece mais constituir um indício da perplexidade manifestada pelo comissário competente em matéria de política da pesca quanto à possibilidade de estas medidas poderem, de momento, garantir uma redução efectiva do esforço de pesca da frota britânica [15].

*A segunda questão*

15. Pela segunda questão, o juiz *a quo* solicita ao Tribunal que este aprecie se e em que medida a circunstância de o Reino Unido não ter respeitado os objectivos previstos no segundo POP, relativo ao período compreendido entre 1987 e 1991, afecta a resposta dada à primeira questão. As recorrentes sublinham com efeito que a violação pelo Reino Unido das suas obrigações de reduzir as capacidades da frota constantes do segundo POP se repercutiu injusta e ilegitimamente nos objectivos do terceiro POP e que, se estas obrigações tivessem sido respeitadas, o terceiro POP teria tido um custo económico e consequências menos gravosas para o sector da pesca do que as que corre efectivamente o risco de ter.

15 — V. carta de Y. Paleokrassas a M. Jack, ministro da Agricultura, da Pesca e da Alimentação, de 15 de Julho de 1994.

As recorrentes partem do pressuposto, contestado pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão, que o segundo POP continha obrigações juridicamente vinculativas, visto que os objectivos aí previstos tinham sido aprovados e formalizados na Decisão 88/141, já referida.

16. Não me sinto inclinado a partilhar esta premissa, que considero incompatível com uma interpretação correcta da regulamentação que institui os POP e da sua evolução.

Pelo menos até à adopção do Regulamento n.° 3699/93, já referido, com efeito, o regulamento limitava-se a prever a *faculdade* de cada Estado-Membro elaborar um POP e de o apresentar à Comissão. A aprovação por esta última era necessária única e exclusivamente para efeitos da obtenção de um apoio financeiro. No caso de aprovação do programa definido no POP, a Comissão determinava, através de uma decisão *ad hoc,* os termos e as modalidades do financiamento. Tal decisão continha portanto obrigações juridicamente pertinentes unicamente para efeitos do financiamento, no sentido de que, no caso de o POP não ser depois respeitado, a Comissão estava autorizada a suspender o pagamento do apoio; foi precisamente o que aconteceu ao Reino Unido no que diz respeito ao segundo POP.

17. Foi apenas posteriormente aos factos do presente litígio que a regulamentação foi alterada, em especial pelo Regulamento n.° 3699/93, nos termos do qual a programação de acções estruturais no sector da pesca — portanto a elaboração de um POP conforme às exigências comunitárias — e o respeito das obrigações previstas neste quadro constituem agora obrigações jurídicas que vinculam, de modo absoluto, cada Estado-Membro. A Decisão 94/15 do Conselho, já igualmente referida, representa o exemplo de uma aplicação destas obrigações relativamente ao período 1993-1996.

Tudo isto demonstra, se fosse necessário, que a violação pelo Reino Unido dos compromissos assumidos no âmbito do segundo POP, que se regia pelo regime anterior, só podia ter como consequência a suspensão do apoio financeiro anteriormente concedido pela Comissão.

Em suma, o não respeito pelo Reino Unido dos objectivos fixados no segundo POP é uma circunstância que não tem qualquer incidência na apreciação da conformidade do terceiro POP com a decisão.

*A terceira questão*

18. Através da terceira questão, a High Court pede que o Tribunal se pronuncie sobre a interpretação de certas disposições e princípios de direito comunitário, a fim de apreciar se tais disposições e princípios obstam à aplicação de medidas nacionais com a que está aqui em litígio.

19. Observe-se aliás, incidentalmente, que se as acusações formuladas pelas recorrentes forem procedentes e a Order em questão incompatível com o direito comunitário, podem surgir dúvidas quanto à validade da própria decisão, dado que esta última, como já se viu, autorizou expressamente a adopção pelo Reino Unido da medida controvertida.

A este respeito, todavia, diga-se de imediato que considero a Order britânica compatível com todas as disposições e todos os princípios comunitários invocados pelas recorrentes.

20. Estas últimas sustentam antes de mais que a Order controvertida, na medida em que se aplica exclusivamente aos pescadores britânicos, viola a proibição geral de discriminação em razão da nacionalidade, consa-

grada no artigo 6.° do Tratado CE, bem como o direito à igualdade de acesso e de exploração dos fundos marinhos comunitários consagrado no artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 101/76 do Conselho [16].

A este respeito, há que observar, em primeiro lugar, que o artigo 10.° do Regulamento n.° 3760/92 autoriza expressamente os Estados-Membros a adoptar medidas de conservação e gestão dos recursos haliêuticos mais restritivas que as previstas pelo regime comunitário, desde que estas medidas se apliquem unicamente aos pescadores do Estado-Membro em questão e sejam compatíveis com os objectivos prosseguidos pelo regime.

Além disso — precisamente em matéria de política de pesca —, o Tribunal de Justiça teve já a oportunidade de declarar expressamente que o artigo 7.° do Tratado CEE (actual artigo 6.° do Tratado CE) «não visa as eventuais disparidades de tratamento e as distorções que podem resultar, para as pessoas e empresas sujeitas à jurisdição da Comunidade, da aplicação, por um Estado-Membro, de medidas mais rigorosas que as aplicadas no mesmo âmbito por outros Estados-Membros» [17].

21. Por outro lado, quanto ao artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 101/76, o Tribunal de Justiça precisou que o mesmo deve ser interpretado à luz do regime dos contingentes nacionais e que não constitui portanto obstáculo à aplicação por um Estado, quanto a navios arvorando o seu próprio pavilhão, de medidas nacionais de controlo mais restritivas que as impostas pela legislação comunitária, desde que tais medidas se destinem efectivamente a assegurar o controlo das actividades de pesca e a evitar as fraudes e não sejam desproporcionadas em relação ao objectivo prosseguido [18].

22. Sempre em matéria de igualdade de tratamento, as recorrentes sustentam além disso que a Order é contrária à proibição de discriminação entre produtores e consumidores da Comunidade no sector da pesca, consagrada no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado; a Order aplicar-se-ia com efeito a todos os navios de pesca de comprimento superior a 10 metros, sem prever disposições especiais para aqueles que pescam espécies haliêuticas não sujeitas a quotas de captura e sem distinguir consoante os diferentes métodos de pesca utilizados por cada navio.

Sobre este ponto, considero que é possível subscrever os argumentos da Comissão que, assinalando que a decisão impõe uma

16 — Regulamento de 19 de Janeiro de 1976 que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 20, p. 19; EE 04 F1 p. 16).

17 — Acórdão de 7 de Maio de 1992, Wood e Cowie (C-251/90 e C-252/90, Colect., p. I-2873, n.° 19); cfr. com o acórdão de 3 de Julho de 1979, Van Dam e o. (185/78 a 204/78, Recueil, p. 2345, n.° 10).

18 — Acórdão Wood e Cowie, já referido, n.os 16 a 18.

percentagem mínima de redução para certos segmentos de pesca, ao mesmo tempo que um crescimento igual a zero para todos os outros segmentos, considera que a Order terá como efeito manter a actividade dos navios de pesca britânicos no nível de actividade atingido em 1991. O regime não prevê portanto qualquer medida que seja mais gravosa para um ou outro segmento, mas garante, pelo contrário, uma taxa unitária de crescimento zero, para cada segmento, relativamente à situação efectiva de 1991. O crescimento zero relativamente a 1991 é precisamente o objectivo mínimo comum a todos os segmentos, que a decisão indica como prioritário.

23. Na opinião das recorrentes, a Order constitui igualmente uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação, proibida pelo artigo 34.° do Tratado CE.

Esta afirmação parece-me destituída de fundamento, visto que, segundo jurisprudência bem assente, o artigo 34.° do Tratado tem em vista apenas as medidas que têm por objecto ou por efeito restringir especificamente as correntes de exportação, de forma a assegurar uma vantagem especial à produção nacional ou ao mercado interno [19]. Tal não é certamente o caso da medida controvertida, que pelo contrário se aplica indistintamente a todos os navios de pesca, sem distinguir entre os que comercializam os seus produtos no mercado nacional e os que, pelo contrário, os exportam.

24. As recorrentes sustentam além disso que a Order é contrária aos objectivos fundamentais da política comum da pesca, como estabelecidos no artigo 39.° do Tratado CE e no Regulamento n.° 3760/92, bem como aos princípios da organização comum de mercado para os produtos da pesca, constantes do Regulamento n.° 3759/92.

Em apoio da sua tese, as recorrentes remetem para numerosos depoimentos, feitos sob juramento, de representantes do sector, que afirmam que a aplicação da Order comportará uma série de consequências nefastas para a actividade de pesca no Reino Unido e em todo o mercado comunitário. Tais consequências repercutir-se-iam em especial na estabilidade financeira de todo o mercado da pesca e da indústria conexa, nos preços dos produtos haliêuticos, nas necessidades específicas dos operadores do sector e das regiões mais especialmente dependentes da pesca, na organização racional da actividade de pesca, no desenvolvimento da pesca nas zonas mais afastadas dos portos, no desenvolvimento dos recursos haliêuticos juvenis, na exploração correcta das quotas de pesca atribuídas ao Reino Unido, na capacidade das organizações representativas gerirem o regime das quotas, na garantia dos abastecimentos e, em geral, no funcionamento correcto do regime comunitário.

19 — Acórdão de 8 de Novembro de 1979, Groenveld (15/79, Recueil, p. 3409, n.° 7); igualmente em matéria de pesca, acórdão de 27 de Março de 1990, Espanha/Conselho (C-9/89, Colect., p. I-1383, n.° 21).

25. Ora, mesmo querendo deixar de lado as reflexões sobre o valor jurídico a atribuir a depoimentos, ainda que sob juramento, fora do contexto normal dos artigos 47.° e seguintes do Regulamento de Processo e, assim, mesmo admitindo que a Order controvertida seja susceptível de provocar a curto prazo prejuízo à totalidade dos operadores económicos da indústria da pesca comunitária, parece-me todavia que as exigências de protecção do equilíbrio entre exploração e recursos disponíveis são absolutamente prioritárias. Com efeito, é apenas mediante a procura gradual de tal equilíbrio, na realidade já hoje seriamente atingido [20], que a indústria da pesca poderá sobreviver a longo prazo (ou melhor, recuperar) um carácter rentável.

26. Este raciocínio constitui por outro lado a base da jurisprudência comunitária na matéria. Por um lado, com efeito, o Tribunal de Justiça sublinhou o amplo poder de apreciação de que dispõem as instituições comunitárias na realização, na coordenação e na harmonização dos objectivos da política agrícola comum (e portanto da pesca), precisando que as instituições podem conceder temporariamente a prioridade a um objectivo mais do que a um outro, se as circunstâncias económicas o exigirem [21].

Por outro lado, pronunciando-se sobre a validade de um regulamento que fixava para 1985 o total das capturas admissíveis para certas espécies haliêuticas, o Tribunal de Justiça declarou que tal fixação era compatível com o artigo 39.° do Tratado, pelas seguintes razões: «Limitando, a curto prazo, as quantidades de peixe que podem ser pescadas, a fixação de quotas de pesca permite conservar certas espécies de peixe e contribui, assim, para a estabilização, a longo prazo, dos mercados. Tal regime é, além disso, susceptível de assegurar a utilização óptima dos factores de produção, que é outro objectivo mencionado no artigo 39.° do Tratado, dado que, na sua ausência, certos recursos do mar se esgotariam rapidamente e que a utilização óptima dos factores de produção se tornaria, assim, impossível de realizar a longo prazo» [22].

27. Quanto à pretensa violação do direito de propriedade e do direito de exercer uma actividade comercial ou profissional, que fazem parte dos direitos fundamentais cujo respeito é garantido pelo Tribunal de Justiça [23], basta observar que as próprias recorrentes admitiram que, segundo jurisprudência constante, estes direitos não são absolutos, podendo ser limitados por objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade, desde que tais restrições não constituam uma intervenção «desproporcionada e intolerável» que

20 — V. o relatório de 1991 da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a política comum da pesca [SEC(91) 2288, 18 de Dezembro de 1991]. Notem-se, em especial, os dados sobre a mortalidade do património haliêutico e sobre o excesso de capacidade da indústria da pesca relativamente aos recursos disponíveis, bem como as reflexões e propostas com vista a uma revisão do sistema para uma exploração mais racional dos recursos.

21 — Acórdão de 24 de Outubro de 1973, Balkan-Import-Export (5/73, Colect., p. 378, n.os 24 e 27).

22 — Acórdão de 16 de Junho de 1987, Romkes (46/86, Colect., p. 2671, n.° 22).

23 — Acórdão de 13 de Dezembro de 1979, Hauer (44/79, Recueil, p. 3727).

afecte a própria essência dos direitos assim garantidos [24]. Ora, parece-me claro que a Order controvertida não prevê intervenções desproporcionadas nem inaceitáveis, face à importância do objectivo prosseguido.

28. E analise-se, por fim, a pretensa incompatibilidade da Order com o princípio geral da proporcionalidade. Esta acusação, cujos termos não foram precisados no despacho de reenvio, pode ser entendida sob dois ângulos diferentes.

Por um lado, com efeito, poder-se-ia considerar que a crítica é dirigida à Comissão, entendendo-se que esta última, ao autorizar medidas como a que está aqui em litígio, teria violado a obrigação de recorrer, entre diferentes medidas possíveis, à menos rígida [25].

Sobre este ponto, basta todavia recordar que, segundo jurisprudência constante, o legislador comunitário dispõe, em matéria de política comum da pesca, de um poder discricionário que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.° e 43.° do Tratado lhe atribuem, e que «só o carácter manifestamente inadequado» de uma medida em relação ao objectivo a atingir pode afectar a sua legalidade [26].

29. No caso de, por outro lado, a acusação dever ser entendida como dirigida contra o Reino Unido, por este ter adoptado a medida controvertida em vez de outras medidas eventualmente admissíveis, há que considerá-la improcedente, sem que seja mesmo necessário proceder ao habitual teste de proporcionalidade.

Parece-me com efeito evidente que, tratando-se de uma medida nacional cuja adopção foi expressa e previamente autorizada pela Comissão, agindo no exercício das competências específicas que lhe foram reconhecidas no âmbito da política da pesca e cuja compatibilidade com outros eventuais parâmetros pertinentes do direito comunitário foi amplamente demonstrada, toda e qualquer questão de proporcionalidade é evidentemente supérflua.

30. Em suma, verifica-se que todos os argumentos invocados pelas recorrentes parecem basear-se mais na *inoportunidade* da Order tendo em conta a possibilidade de medidas diferentes e menos gravosas do que na incompatibilidade efectiva desta Order com os parâmetros pertinentes do direito comunitário. Uma eventual verificação deste tipo, tal como toda e qualquer consideração sobre as consequências económicas de uma medida nacional que não é incompatível com o direito comunitário, escapa todavia, evidentemente, à competência do Tribunal de Justiça e é, eventualmente, da exclusiva responsabilidade política do legislador nacional.

24 — Acórdão de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237).

25 — V., por exemplo, acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 13).

26 — V., em último lugar, acórdão de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o. (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.° 42).

*A quarta questão*

31. Através da sua quarta questão, o juiz de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se as respostas dadas às questões precedentes são afectadas pelas circunstâncias seguintes: a) a natureza da unidade populacional haliêutica pescada por cada navio, em especial o facto de a mesma estar ou não sujeita a um total admissível de capturas; b) a incidência destas restrições no mercado da pesca em geral; c) a possibilidade de derrogações ao regime concedidas pelo ministro competente.

Considero que as respostas resultam de modo suficientemente explícito das observações formuladas a propósito da terceira questão. Por conseguinte, é evidente que as circunstâncias mencionadas nas alíneas a) e b) não têm qualquer incidência na conformidade da Order com a decisão e com o direito comunitário.

32. No que diz respeito, pelo contrário, à alínea c) da quarta questão, parece-me pacífico e, aliás, incontestado pelas partes que a faculdade de que dispõe o ministro competente de conceder derrogações individuais à regra geral em nada influi nas apreciações relativas à compatibilidade ou não da Order com o direito comunitário.

33. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal que responda do seguinte modo às questões prejudiciais colocadas pela High Court of Justice:

«1) A Decisão 92/593/CEE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1992, relativa a um programa de orientação plurianual da frota de pesca do Reino Unido para o período 1993-1996, em conformidade com o Regulamento (CEE) n.° 4028/86 do Conselho, deve ser interpretada no sentido de que, sem excluir a possibilidade de adoptar medidas diferentes, autoriza o Reino Unido a introduzir medidas que têm por efeito limitar o número de dias por ano de saída para o mar dos navios de pesca britânicos ao número de dias que estes passaram no mar em 1991, independentemente da circunstância do Reino Unido não ter respeitado os compromissos assumidos no programa de orientação plurianual relativo ao período 1987-1991.

2) Os artigos 6.°, 34.°, 39.° e 40.°, n.° 3, do Tratado CE, o artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca, os Regulamentos (CEE) n.$^{os}$ 3760/92, de 20 de Dezembro de 1992, que institui um regime comunitário da pesca e da aquicultura, e 3759/92 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1992, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca e da aquicultura, o direito de propriedade, o direito de exercer uma actividade comercial ou profissional e o princípio da proporcionalidade devem ser interpretados no sentido de que não obstam à aplicação de uma medida, adoptada por um Estado-Membro, que tem por efeito limitar os dias por ano de saída para o mar dos navios de pesca da frota do referido Estado-Membro ao número de dias por estes passados no mar em 1991.

3) a) A natureza da unidade populacional haliêutica capturada por cada um dos navio de pesca,

b) a medida em que estas operações afectam a indústria da pesca e

c) a possibilidade de o ministro competente conceder derrogações individuais ao regime são circunstâncias que não relevam para efeito das respostas dadas às anteriores questões prejudiciais.»