

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

6 de Dezembro de 2001 \*

No processo T-196/99,

Area Cova, SA, com sede em Vigo (Espanha),

Armadora José Pereira, SA, com sede em Vigo,

Armadores Pesqueros de Aldán, SA, com sede em Vigo,

Centropesca, SA, com sede em Vigo,

Chymar, SA, com sede em Vigo,

Eloymar, SA, com sede em Estribela (Espanha),

Exfaumar, SA, com sede em Bueu (Espanha),

Farpespan, SL, com sede em Moaña (Espanha),

Freiremar, SA, com sede em Vigo,

Hermanos Gandón, SA, com sede em Cangas (Espanha),

Heroya, SA, com sede em Vigo,

Híopesca, SA, com sede em Vigo,

José Pereira e Hijos, SA, com sede em Vigo,

Juana Oya Pérez, residente em Vigo,

Manuel Nores González, residente em Marín (Espanha),

Moradiña, SA, com sede em Cangas,

\* Língua do processo: espanhol.

Navales Cerdeiras, SL, com sede em Camariñas (Espanha),  
Nugago Pesca, SA, com sede em Bueu,  
Pesquera Austral, SA, com sede em Vigo,  
Pescaberbés, SA, com sede em Vigo,  
Pesquerías Bígaro Narval, SA, com sede em Vigo,  
Pesquera Cíes, SA, com sede em Vigo,  
Pesca Herculina, SA, com sede em Vigo,  
Pesquera Inter, SA, com sede em Cangas,  
Pesquerías Marinenses, SA, com sede em Marín,  
Pesquerías Tara, SA, com sede em Cangas,  
Pesquera Vaqueiro, SA, com sede em Vigo,  
Sotelo Dios, SA, com sede em Vigo,  
representados por A. Creus Carreras e A. Agustino y Guilayn, advogados,

demandantes,

contra

Conselho da União Europeia, representado por R. Gosalbo Bono, J. Carbery e M. Sims, na qualidade de agentes,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. Van Rijn e J. Guerra Fernandez, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandados,

que tem por objecto um pedido de reparação, em aplicação dos artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE, dos prejuízos sofridos pelos demandantes em virtude, por um lado, da aceitação pela Comissão e pelo Conselho, para 1995, de um total admissível de capturas de 27 000 toneladas de alabote da Gronelândia, na zona de regulamentação definida na Convenção sobre a Futura Cooperação Multilateral nas Pescarias do Noroeste do Atlântico, e, por outro, da conclusão de um acordo bilateral entre a Comunidade e o Canadá e da adopção do Regulamento (CE) n.º 1761/95 do Conselho, de 29 de Junho de 1995, que altera pela segunda vez o Regulamento (CE) n.º 3366/94 que estabelece, para 1995, determinadas medidas de conservação e de gestão dos recursos haliêuticos da área de regulamentação definida na Convenção sobre a Futura Cooperação Multilateral nas Pescarias do Noroeste do Atlântico (JO L 171, p. 1), estabelecendo, a partir de 16 de Abril de 1995, uma quota de alabote da Gronelândia de 5 013 toneladas para os armadores comunitários na referida zona,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Terceira Secção),

composto por: J. Azizi, presidente, K. Lenaerts e M. Jaeger, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 20 de Março de 2001,

profere o presente

## Acórdão

### Enquadramento regulamentar

- 1 A Convenção sobre a Futura Cooperação Multilateral nas Pescarias do Noroeste do Atlântico (a seguir «Convenção NAFO»), aprovada pelo Regulamento (CEE) n.º 3179/78 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1978, relativo à celebração pela Comunidade Económica Europeia da Convenção sobre a Futura Cooperação Multilateral nas Pescarias do Noroeste do Atlântico (JO L 378, p. 1; EE 04 F1 p. 45), destina-se nomeadamente a promover a conservação, a utilização óptima e a gestão racional dos recursos haliêuticos na zona do Noroeste do Atlântico definida pelo seu artigo 1.º, n.º 1 (a seguir «área de regulamentação»).
- 2 As partes contratantes da Convenção NAFO, entre as quais a Comunidade, podem em especial proceder à limitação das capturas de determinadas espécies em certas partes da área de regulamentação. Para o efeito, as partes da convenção fixam um total admissível de capturas (a seguir «TAC») e determinam em seguida a parte das capturas disponível para cada uma delas, entre as quais a Comunidade. Por fim, o Conselho reparte a parte disponível para a Comunidade, isto é a quota comunitária, entre os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 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).

## Factos na origem do litígio

- 3 Em Setembro de 1994, a comissão de pescas da Organização das Pescarias do Noroeste do Atlântico (a seguir «NAFO») fixou pela primeira vez um TAC de alabote da Gronelândia. Dizia respeito a 27 000 toneladas e aplicou-se em 1995 nas subáreas 2 e 3 da NAFO.
- 4 O Regulamento (CE) n.º 3366/94 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, que estabelece, para 1995, determinadas medidas de conservação e de gestão dos recursos haliêuticos da área de regulamentação (JO L 363, p. 60), concluiu, no sétimo considerando, que as quantidades máximas de capturas de alabote da Gronelândia, para 1995, nas subáreas 2 e 3 da NAFO ainda não tinham sido repartidas entre as partes contratantes da Convenção NAFO, que a comissão de pescas da NAFO marcaria uma reunião para decidir dessa atribuição e que as capturas de alabote da Gronelândia seriam autorizadas em 1995 e deduzidas das quotas atribuídas aos Estados-Membros.
- 5 Numa reunião especial realizada de 30 de Janeiro a 1 de Fevereiro de 1995, a comissão de pescas da NAFO decidiu atribuir à Comunidade uma parte disponível deste TAC de alabote da Gronelândia de 3 400 toneladas.
- 6 Contra esta atribuição, considerada insuficiente pela Comunidade, esta, representada pelo Conselho, apresentou em 3 de Março de 1995 uma objecção, com base no artigo 12.º, n.º 1, da Convenção NAFO.
- 7 No mesmo dia, e aparentemente como reacção à apresentação desta objecção pelo Conselho, o Canadá adaptou a sua legislação a fim de poder apresiar navios fora da sua zona económica exclusiva. Esta faculdade de recorrer a este tipo de apresamento havia sido prevista por uma lei destinada a proteger as pescas

costeiras, aprovada pelo Parlamento canadiano em 12 de Maio de 1994. Tais modificações legislativas inscreveram-se no quadro da irritação crescente revelada, desde o início de 1994, pelo Governo canadiano relativamente à frota espanhola que praticava a pesca do alabote da Gronelândia na área de regulamentação, irritação essa patenteada, nomeadamente, pela presença reforçada de navios-patrolha canadianos naquela área. Nesta mesma ordem de ideias, em 10 de Maio de 1994, o Governo canadiano havia manifestado reservas quanto à competência do Tribunal Internacional de Justiça da Haia no que respeita à resolução dos diferendos internacionais em matéria de pesca que afectavam o Canadá. Em 9 de Março de 1995, com fundamento nessa legislação recentemente adaptada, as autoridades canadianas apresaram o navio Estai, pertencente à demandante José Pereira e Hijos, SA, que pescava na área de regulamentação. Entre outros incidentes, há que assinalar, nomeadamente, que, em 26 de Março de 1995, um navio-patrolha canadiano cortou a rede de arrasto do navio Pescamauro Uno e que, em 5 de Abril de 1995, o navio José Antonio Nores foi perseguido e danificado por navios-patrolha canadianos.

- 8 Pelo seu Regulamento (CE) n.º 850/95, de 6 de Abril de 1995, que altera o Regulamento n.º 3366/94 (JO L 86, p. 1), o Conselho estabeleceu uma quota comunitária autónoma limitando a 18 630 toneladas as capturas comunitárias de alabote da Gronelândia nas subáreas 2 e 3 da NAFO para 1995, sendo precisando que «essa quota autónoma deve respeitar a medida de conservação estabelecida para este recurso, ou seja, o TAC de 27 000 toneladas [...] [e que] é necessário prever a possibilidade de suspender a pesca uma vez atingido o TAC, mesmo antes do esgotamento da quota autónoma.»
- 9 A fim de pôr termo ao conflito diplomático que opôs a Comunidade ao Governo canadiano na sequência dos factos descritos nos n.ºs 6 e 7 *supra*, aqueles assinaram, em 20 de Abril de 1995, um acordo em matéria de pesca no contexto da Convenção NAFO, constituído por uma acta aprovada e respectivos anexos, uma troca de cartas e uma troca de notas, acordo esse aprovado pela Decisão 95/586/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1995 (JO L 327, p. 35, a seguir «acordo bilateral de pesca»). Pela sua Decisão 95/546/CE, de 17 de Abril de 1995, relativa à assinatura e à aplicação provisória do acordo entre a Comunidade Europeia e o Canadá em matéria de pescas no contexto da Convenção NAFO (JO L 308, p. 79), o Conselho autorizou a Comissão a assinar aquele acordo e precisou que o mesmo seria aplicado a título provisório desde a sua assinatura.

- 10 Em conformidade com este acordo bilateral de pesca, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 1761/95, de 29 de Junho de 1995, que altera pela segunda vez o Regulamento n.º 3366/94 (JO L 171, p. 1), que estabelece para 1995, com efeitos a partir de 16 de Abril de 1995, uma quota comunitária de captura de alabote da Gronelândia de 5 013 toneladas nas subáreas 2 e 3 da NAFO.
  
- 11 Pelo seu Regulamento (CE) n.º 2565/95, de 30 de Outubro de 1995, relativo à suspensão da pesca do alabote negro por navios arvorando pavilhão de um Estado-Membro (JO L 262, p. 27), a Comissão considerou esgotada a quota comunitária para 1995, fixada pelo Regulamento n.º 1761/95, e declarou, portanto, a suspensão da pesca do alabote da Gronelândia nas subáreas 2 e 3 da NAFO, em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 2847/93 do Conselho, de 12 de Outubro de 1993, que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas (JO L 261, p. 1).
  
- 12 Os demandantes, que exploravam navios-frigoríficos, praticavam ou pretendiam praticar, na data dos factos, a pesca do alabote da Gronelândia na área de regulamentação.

### Tramitação processual e pedidos das partes

- 13 Os demandantes, bem como três associações de armadores, interpuseram junto do Tribunal de Primeira Instância, em 16 de Outubro de 1995, um recurso de anulação do Regulamento n.º 1761/95, no âmbito do qual suscitaram uma excepção de ilegalidade do acordo bilateral de pesca, e, em 25 de Janeiro de 1996, um recurso de anulação do Regulamento n.º 2565/95. Estes recursos foram julgados inadmissíveis pelo Tribunal (despachos do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Julho de 1999, Area Cova e o./Conselho, T-194/95, Colect., p. II-2271, e Area Cova e o./Conselho e Comissão, T-12/96, Colect., p. II-2301).

Os recursos interpostos destas decisões foram, por sua vez, rejeitados pelo Tribunal de Justiça (despachos do Tribunal de Justiça de 1 de Fevereiro de 2001, Area Cova e o./Conselho, C-300/99 P e C-388/99 P, Colect., p. I-983, e Area Cova e o./Conselho e Comissão, C-301/99 P, Colect., p. I-1005).

- 14 Foi nestas circunstâncias que, por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 2 de Setembro de 1999, os demandantes instauraram a presente acção de indemnização.
- 15 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Terceira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.
- 16 Por requerimento entrado na Secretaria em 12 de Janeiro de 2001, os demandantes pediram, a título de medida de instrução, a comparência de determinadas testemunhas que assistiram à reunião da comissão de pesca da NAFO de Setembro de 1994.
- 17 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas orais do Tribunal, nomeadamente, sobre a pertinência da medida de instrução solicitada, na audiência de 20 de Março de 2001.
- 18 Os demandantes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar os demandados responsáveis, na acepção do artigo 288.º CE, pelos prejuízos sofridos em virtude da atitude adoptada pela Comissão ao longo das negociações levadas a cabo no âmbito da Convenção NAFO, tendo em vista a fixação de um TAC de alabote da Gronelândia para 1995, em virtude

de o Conselho não se ter oposto ao TAC fixado e em virtude da negociação e da aprovação do acordo bilateral de pesca e da adopção do Regulamento n.º 1761/95;

- condenar os demandados a pagar-lhes, a título de reparação dos prejuízos sofridos, no que respeita ao dano material, um montante a determinar de comum acordo entre as partes, mas que se deve situar entre 23 836 750 euros e 50 393 979 euros e, no que respeita ao dano moral, o montante de 25 000 euros por navio afectado;
  
- ordenar a comparência de quatro testemunhas que assistiram à reunião da comissão de pesca da NAFO de Setembro de 1994 bem como a apresentação dos documentos internos dos demandados relativos, por um lado, à preparação desta reunião e da reunião de Janeiro a Fevereiro de 1995 e, por outro, às negociações com o Canadá;
  
- condenar os demandados nas despesas.

19 O Conselho e a Comissão concluem pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar a acção improcedente;
  
- condenar os demandantes nas despesas.

## Questão de direito

- 20 Os demandantes baseiam a sua acção, a título principal, na responsabilidade por facto ilícito da Comunidade e, a título subsidiário, na responsabilidade objectiva desta.

### I — *Quanto à responsabilidade por facto ilícito*

- 21 Os demandantes invocam três elementos, a saber, em primeiro lugar, a ilegalidade da conduta da Comissão ao longo das negociações levadas a cabo, em Setembro de 1994, no âmbito da Convenção NAFO, tendo em vista a fixação de um TAC de alabote da Gronelândia para 1995, em segundo lugar, a ilegalidade da conduta do Conselho no quadro da adopção, em Dezembro de 1994, do Regulamento n.º 3366/94 e, em terceiro lugar, a ilegalidade da conduta do Conselho e da Comissão no quadro da conclusão e da aprovação do acordo bilateral de pesca e da adopção do Regulamento n.º 1761/95.

### A — *Quanto à ilegalidade da conduta da Comissão ao longo das negociações levadas a cabo no âmbito da Convenção NAFO, tendo em vista a fixação de um TAC de alabote da Gronelândia para 1995*

### Argumentação das partes

- 22 Os demandantes recordam que, embora as instituições comunitárias disponham de um certo poder discricionário, este poder não é ilimitado. Segundo os demandantes, quando exercem as suas competências, as instituições devem agir

com diligência, adoptando as suas decisões no respeito dos princípios de uma boa administração, o que exige um exame exaustivo das circunstâncias e das consequências das suas acções.

- 23 Contestam o argumento da Comissão de que o comportamento desta ao longo das negociações no seio da NAFO deve ser apreciado segundo os critérios da responsabilidade por actos normativos. O comportamento da Comissão não pode, em caso algum, ser considerado um acto normativo que devesse obrigatoriamente ser acatado.
  
- 24 Salientam que a Comissão é a única instituição competente para defender os interesses dos armadores comunitários no quadro da NAFO.
  
- 25 Acusam-na, a esse título, por um lado, de não ter manifestado o seu desacordo quanto à fixação, pela comissão de pesca da NAFO, na reunião de Setembro de 1994, de um TAC de alabote da Gronelândia de 27 000 toneladas para 1995 e, por outro, de não ter recomendado ao Conselho que apresentasse, nos termos do artigo 12.º da Convenção NAFO, uma objecção a este TAC, que constituía o único instrumento jurídico susceptível de impedir que o referido TAC se tornasse oponível à Comunidade.
  
- 26 Estas omissões eram ilegais.
  
- 27 Com efeito, em primeiro lugar, por um lado, o TAC aprovado de 27 000 toneladas carecia de fundamento científico, uma vez que o Conselho científico consultivo da NAFO (a seguir «conselho científico») recomendou, na sequência

da reunião de 8 a 22 de Junho de 1994, um TAC muito mais elevado de 40 000 toneladas. Os demandantes recordam que a delegação comunitária tinha, com base nesta recomendação, proposto à comissão de pesca da NAFO, na sua reunião de Setembro de 1994, um TAC de 40 000 toneladas e que fundamentara esta proposta no facto de estar baseada nos melhores dados científicos disponíveis. Por outro lado, o TAC aprovado de 27 000 toneladas causou um prejuízo muito grave ao sector da pesca dos Estados-Membros que dispunham de frotas na área de regulamentação, ma medida em que essa quantidade se traduziu numa redução de mais de 50% do nível anterior das capturas naquela área, que era de 62 000 toneladas.

- 28 Em segundo lugar, as omissões invocadas procedem de uma violação manifesta, pela Comissão, dos princípios de uma boa administração.
- 29 Com efeito, a Comissão geriu mal a representação comunitária junto da NAFO. Primeiramente, durante os seis anos anteriores ao conflito, assistiu-se à designação sucessiva de seis chefes diferentes para a delegação comunitária. Deste modo, não foi assegurada uma continuidade da conduta da Comunidade. Em segundo lugar, a coordenação no seio da delegação comunitária foi insuficiente, uma vez que os seus membros, sempre muito numerosos, não puderam, de modo algum, por razões de política interna, entender-se quanto a uma posição comum. Em terceiro lugar, a delegação comunitária não negociou devidamente o apoio de outros países. Ora, como a Comunidade só dispôs de um único voto, a sua posição foi facilmente abafada pelo Canadá, sempre muito activo nas negociações com outros membros da NAFO. Assim, a Comunidade não pôde recolher, ao longo da reunião da comissão de pesca da NAFO de Setembro de 1994, apoio para a sua proposta de um TAC de 40 000 toneladas.
- 30 Esta má gestão da representação comunitária teve uma influência decisiva na atitude da delegação comunitária antes e durante a reunião da comissão de pesca da NAFO de 19 a 23 de Setembro de 1994, e nomeadamente na última reunião, de 23 de Setembro de 1994, onde foi adoptado um TAC de 27 000 toneladas para o alabote da Gronelândia para 1995.

- 31 Por outro lado, perante as conclusões da reunião do conselho científico de 8 a 24 de Junho de 1994, recomendando um nível de capturas total de alabote da Gronelândia não superior a 40 000 toneladas para 1995, a Comissão só adoptou a sua posição alguns dias antes da reunião da comissão de pesca da NAFO de 19 a 23 de Setembro de 1994. Esta posição, a saber, concordar com um TAC mas fixar, no interesse dos pescadores comunitários, o respectivo quantitativo num nível tão elevado quanto possível, ou seja, de 40 000 toneladas, não se traduziu numa estratégia de negociação. Nem antes nem nos primeiros dias da referida reunião de 19 a 23 de Setembro de 1994, quando esta questão ainda não havia sido oficialmente discutida pela comissão de pesca da NAFO, a delegação comunitária procurou informalmente obter os apoios necessários junto de outras delegações. Além disso, a mesma delegação não defendeu uma posição clara aquando das reuniões de coordenação com as delegações dos Estados-Membros da Comunidade, pelo que estas não tiveram conhecimento da posição que pretendia adoptar.
- 32 Por outro lado, durante a reunião de 19 a 23 de Setembro de 1994, a delegação da Comunidade foi presidida por um funcionário recém-afectado que assistia, nessa ocasião, pela primeira vez a uma reunião da NAFO e, por conseguinte, não tinha conhecimento dos problemas suscitados pela NAFO nem da dinâmica de funcionamento deste tipo de reuniões.
- 33 Na sequência da convergência destes factores, a reunião decisiva da comissão de pesca da NAFO, especificamente consagrada à questão da fixação de um TAC para o alabote da Gronelândia, evoluiu prejudicialmente para os demandantes.
- 34 A questão em causa foi tratada em menos de dez minutos. O Canadá propôs um TAC de 15 000 toneladas, sem apresentar qualquer argumentação científica. A delegação comunitária propôs, por seu lado, um TAC de 40 000 toneladas. Nenhuma delegação apoiou a proposta da Comunidade. Seguidamente, a Noruega declarou aceitar a posição do Canadá se esta passasse para 27 000 toneladas. Imediatamente, a Rússia declarou apoiar a proposta norueguesa. O

Canadá afirmou poder aceitar a alteração proposta. Segundo os demandantes, o presidente da comissão de pesca da NAFO anunciou depois que parecia impor-se uma posição que reunia o apoio de países importantes e perguntou se alguém se lhe opunha. Neste momento, os membros da delegação comunitária discutiram entre si e não tomaram a palavra, pelo que a proposta de um TAC de 27 000 toneladas foi aceite por consenso geral, sem votação formal, e, portanto, sem oposição por parte da delegação comunitária. As delegações espanhola e portuguesa, conscientes do facto de que, se o processo do alabote da Gronelândia ficasse encerrado por aí, deixaria de ser possível apresentar, nos termos do artigo 12.º da Convenção NAFO, qualquer objecção ao acordo, informaram o chefe da delegação comunitária de que deveria esclarecer a sua posição aquando da votação inicial. Este, por sua vez, só posteriormente é que interveio, junto do presidente da comissão de pesca da NAFO, no sentido de fazer constar da acta da reunião que a Comunidade se tinha abtido relativamente a esta questão.

35 Os demandantes interrogam-se quanto ao motivo pelo qual a delegação comunitária, que acabou, não obstante a sua passividade, por salvar *in extremis* o seu direito de apresentar, nos termos do artigo 12.º da Convenção NAFO, uma objecção ao TAC de 27 000 toneladas, não recomendou ulteriormente ao Conselho que desse início a esse processo.

36 O Conselho não apresentou argumentos respeitantes especificamente a esta acusação de ilegalidade.

37 A Comissão alega que o regime jurídico aplicável é o da responsabilidade da Comunidade por actos normativos. Quanto ao mérito da acção, explica que os demandantes não indicaram que norma jurídica superior que proteja os particulares foi violada nem provaram que eventuais violações de uma norma desta natureza tivessem sido graves e manifestas.

## Apreciação do Tribunal

- 38 Os demandantes acusam a Comissão de ter tido uma conduta irregular, a saber, o ter participado nas negociações multilaterais no seio da comissão de pesca da NAFO, em Setembro de 1994, de uma forma contrária ao princípio da boa administração.
- 39 Esta conduta só podia, contudo, causar o prejuízo invocado na medida em que tivesse exercido uma influência decisiva no resultado das negociações e, por conseguinte, na decisão da comissão de pesca da NAFO de fixar, para 1995, um TAC de 27 000 toneladas para o alabote da Gronelândia. O acto desta organização internacional não se tornou, por sua vez, vinculativo para a Comunidade e, portanto, só afectou os demandantes e era susceptível de causar o prejuízo por estes invocado porque foi homologado pelo Conselho no Regulamento n.º 3366/94.
- 40 O prejuízo invocado não tem, por consequência, a sua origem nas negociações propriamente ditas ou no papel que a Comissão pôde ter desempenhado, portanto, numa conduta alegadamente irregular, mas sim em actos de carácter geral dos quais as negociações em causa constituíam uma fase preparatória necessária e determinante, a saber, a decisão da comissão de pesca da NAFO de fixar um TAC de alabote da Gronelândia de 27 000 toneladas e o Regulamento n.º 3366/94, que homologa esta decisão em direito comunitário.
- 41 O regime da responsabilidade aplicável no caso vertente é, por conseguinte, o da responsabilidade da Comunidade por danos causados por actos normativos.

- 42 Ora, para que um direito à reparação seja reconhecido a este título pelo direito comunitário, com base no artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, devem estar satisfeitas três condições, isto é, que a norma jurídica violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e, por último, que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe à Comunidade e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 42).
- 43 No que respeita à primeira condição, há que concluir que os demandantes não invocaram a violação de uma norma jurídica que tenha por objecto conferir direitos aos particulares. Com efeito, a ilegalidade invocada, pressupondo-se que está provada, consiste unicamente na violação do princípio da boa administração.
- 44 A primeira condição da responsabilização extracontratual da Comunidade não está, por conseguinte, satisfeita.
- 45 No que respeita à segunda condição, ou seja, a exigência de uma violação suficientemente caracterizada da norma jurídica em causa, que pressupõe um desrespeito manifesto e grave, por uma instituição comunitária, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação (acórdão Bergaderm e Goupil/Comissão, já referido, n.º 43), deve concluir-se que os demandantes alegam, no essencial, que o resultado das negociações, por eles considerado prejudicial, é contrário aos dados científicos.
- 46 A este respeito, deve salientar-se, a título liminar, que a adopção de medidas de conservação dos recursos do mar faz parte integrante da política agrícola comum cujo objectivo consiste, nomeadamente, de acordo com o artigo 33.º CE, em

assegurar um desenvolvimento racional da produção e garantir a segurança dos abastecimentos (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Novembro de 1993, *Mondiet*, C-405/92, Colect., p. I-6133, n.º 24). Ora, sempre que, aquando da implementação desta política, as instituições comunitárias são chamadas a proceder à avaliação de uma situação económica complexa, gozam de um poder discricionário que não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das medidas a tomar, mas também, em certa medida, à verificação dos dados de base (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1999, *Espanha/Conselho*, C-179/95, Colect., p. I-6475, n.º 29).

- 47 Segundo jurisprudência assente é o que se passa quando, baseando-se no artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3760/92, o Conselho fixa os TAC e reparte as possibilidades de pesca entre os Estados-Membros (acórdãos do Tribunal de Justiça 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 *Espanha/Conselho*, já referido, n.º 29). É assim também, por maioria de razão, quando, como no caso vertente, a medida de conservação foi decidida não apenas pela Comunidade, mas por uma organização internacional, concretamente a NAFO, na qual a Comunidade participa ao mesmo título que as restantes partes contratantes.
- 48 No que respeita à conformidade do resultado das negociações com dados científicos, deve salientar-se que, no âmbito da sua reunião de 8 a 22 de Junho de 1994, o conselho científico concluiu, a propósito da pesca de alabote da Gronelândia na área de regulamentação, que «o impacto da presente pesca sobre as unidades populacionais provoc[ava] inquietação». Quanto às subáreas 2 e 3 da área de regulamentação, sublinhou o seguinte:

«[T]odos os indicadores disponíveis relativos a unidades populacionais parecem apontar para um declínio significativo da abundância. [...] O conselho científico considera que qualquer nível de captura superior a 40 000 toneladas para 1995 (previsão actual que inclui as capturas por partes não contratantes) não será suficiente para limitar a pesca. Houve quem alegasse, com base em determinados indicadores disponíveis relativos a unidades populacionais, que as capturas de 1995 deviam ser sensivelmente mais reduzidas a fim de travar a tendência de redução da biomassa.»

- 49 Daí, o conselho científico ter concluído que as unidades populacionais de alabote da Gronelândia haviam decrescido consideravelmente, que uma quota de captura superior a 40 000 toneladas não seria adequada para restringir a pesca e que esta deveria ser substancialmente reduzida, em 1995, a fim de travar a tendência de diminuição da biomassa.
- 50 Um TAC de 40 000 toneladas não constituía, portanto, a solução óptima, mas, quando muito, a menor redução tolerável, isto é, o limiar a partir do qual a pesca começaria a decrescer. Ora, na lógica do parecer, com vista a travar a tendência de diminuição da biomassa, a captura deveria mesmo ser inferior a esse limiar.
- 51 A fixação de um TAC de 27 000 toneladas não estava, portanto, em contradição manifesta com o parecer do conselho científico. Admitindo que esta fixação possa ser imputada à Comissão, esta não violou, por conseguinte, de forma manifesta e grave os limites que se impunham ao seu amplo poder de apreciação.
- 52 A segunda condição de responsabilização extracontratual da Comissão não está, portanto, satisfeita.
- 53 No que respeita à terceira condição, relativa à existência de um nexo de causalidade directo entre a violação imputável à instituição e o prejuízo invocado, deve sublinhar-se que, admitindo que o resultado das negociações seja imputável à Comissão, o mesmo só se tornou vinculativo para os demandantes a partir do momento e na medida em que foi homologado pela adopção do Regulamento n.º 3366/94 e porque, nessa ocasião, o Conselho decidiu implicitamente não apresentar objecção com base no artigo 12.º da Convenção NAFO. Se o Conselho tivesse apresentado uma objecção desta natureza, o resultado das negociações não teria vinculado a Comunidade e o prejuízo que, segundo os demandantes, daí decorreu não se teria verificado.

- 54 Os demandantes alegam que o resultado das negociações é, contudo, imputável à Comissão pois esta não participou nelas mais habilmente de forma a poder evitá-lo, não manifestou formalmente o seu desacordo, nem recomendou ao Conselho que apresentasse uma objecção, nos termos do artigo 12.º da Convenção NAFO.
- 55 Em primeiro lugar, no que respeita à habilidade com que a Comissão participou nas negociações, deve salientar-se que a decisão controvertida da comissão de pesca da NAFO é fruto de negociações multilaterais, no quadro das quais a Comunidade dispunha de um único voto e se viu confrontada com a determinação do Governo canadiano, que fazia da restrição da pesca de alabote da Gronelândia na área de regulamentação uma questão prioritária.
- 56 É dado assente que o resultado das negociações, isto é, o TAC de 27 000 toneladas, foi fruto de um compromisso entre a proposta da Comunidade, de um TAC de 40 000 toneladas, e a do Canadá, de um TAC de 15 000 toneladas. Situou-se, por conseguinte, praticamente a meio caminho entre estas duas propostas.
- 57 Tendo em conta estes elementos, o resultado das negociações em causa não pode ser considerado um fracasso para a Comunidade nem, por maioria de razão, um fracasso que tivesse resultado de negligências a esta imputáveis.
- 58 Em segundo lugar, no que respeita ao argumento de que a Comissão deveria ter manifestado formalmente o seu desacordo quanto à decisão tomada pela comissão de pesca da NAFO em vez de se abster, deve sublinhar-se estar provado que a proposta da Comunidade de um TAC de 40 000 toneladas não gozava de apoio entre os outros membros desta comissão, à excepção do Japão, visto ter sido considerada insuficientemente restritiva.

- 59 Daqui decorre que um voto negativo da Comissão não teria, em qualquer dos casos, impedido a adopção da decisão controvertida.
- 60 Em terceiro lugar, no que respeita ao argumento de que o resultado das negociações é imputável à Comissão porque esta não recomendou ao Conselho que se lhe opusesse, deve concluir-se que, no quadro do processo de adopção do Regulamento n.º 3366/94, competia, em qualquer dos casos, ao Conselho debruçar-se sobre a questão de saber se havia lugar à homologação desse resultado. Acresce que o mesmo estava avisado da questão específica da pesca do alabote da Gronelândia, uma vez que um dos seus membros, a saber, o Reino de Espanha, tinha sido membro da delegação comunitária presente na reunião da comissão de pesca da NAFO e interessara-se bastante por esta questão.
- 61 A omissão invocada não era, portanto, de natureza a exercer uma influência decisiva na decisão do Conselho de homologar o resultado das negociações controvertidas no Regulamento n.º 3366/94.
- 62 A terceira condição de responsabilização extracontratual da Comunidade não está, por conseguinte, satisfeita.
- 63 O pedido de indemnização deve, portanto, ser rejeitado na medida em que se baseia na ilegalidade da conduta da Comissão ao longo das negociações levadas a cabo no âmbito da Convenção NAFO, tendo em vista a fixação de um TAC de alabote da Gronelândia para 1995.

B — *Quanto à ilegalidade da conduta do Conselho no âmbito da adopção do Regulamento n.º 3366/94*

Argumentação das partes

- 64 Os demandantes acusam o Conselho de ter homologado, no seu Regulamento n.º 3366/94, a decisão da comissão de pesca da NAFO que fixou um TAC de 27 000 toneladas para o alabote da Gronelândia e de não ter feito uso da faculdade, reservada pelo artigo 12.º da Convenção NAFO, de apresentar uma objecção a essa decisão, a fim de impedir que a mesma se tornasse executória para a Comunidade. Com efeito, em primeiro lugar, ao não apresentar qualquer objecção, o Conselho negligenciou os interesses comunitários enunciados no artigo 33.º CE. Ao não fundamentar a sua decisão de não apresentar objecção em nenhum dos objectivos previstos neste artigo, o Conselho abusou do seu poder discricionário. O facto de não se opor ao TAC não contribuiu para realizar estes objectivos, nomeadamente, os de assegurar o desenvolvimento racional da produção agrícola e um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados e garantir a segurança dos abastecimentos. Pelo contrário, a decisão em causa baseou-se em critérios diferentes dos do artigo 33.º CE.
- 65 Reconhecem que, no caso vertente, o Conselho tinha em vista a necessidade de assegurar o desenvolvimento racional dos recursos e garantir a segurança dos abastecimentos. Contudo, era também necessário que esse objectivo tivesse sido prosseguido em harmonia com os outros objectivos visados no artigo 33.º, n.º 1, CE, já referidos, e em particular com a necessidade de efectuar gradualmente as adaptações adequadas. Consideram que, atendendo a todos estes objectivos e ao TAC proposto pelo conselho científico, teria sido mais do que razoável que o Conselho tivesse apresentado uma objecção ao TAC de 27 000 toneladas, o qual continha uma desproporção manifesta entre a garantia de conservação destes recursos e os prejuízos causados aos armadores comunitários afectados.

- 66 Em segundo lugar, no entender dos demandantes, quando uma instituição adopta um acto que restringe o nível de vida equitativo da população em causa, cuja manutenção é um dos objectivos da política agrícola comum, deve acompanhar esse acto de medidas compensatórias do prejuízo causado, a fim de reduzir o impacto das restrições introduzidas.
- 67 Tais medidas compensatórias não foram introduzidas, apesar de necessárias, em particular para os demandantes. Estas omissões eram tanto mais criticáveis quanto, em situações equiparáveis, haviam sido concedidos auxílios. A título de exemplo, os demandantes referem o Regulamento (CE) n.º 2330/98 do Conselho, de 22 de Outubro de 1998, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos temporariamente impedidos de exercer a sua actividade (JO L 291, p. 4).
- 68 Os demandantes consideram que o artigo 5.º CE impõe às instituições comunitárias que protejam os interesses enunciados no artigo 33.º CE, pelo que o Conselho deveria ter agido com base nesta disposição para proteger os interesses da frota comunitária no seio da NAFO.
- 69 O Conselho e a Comissão contestam a existência da ilegalidade invocada.

### Apreciação do Tribunal

- 70 Os demandantes acusam o Conselho de não ter feito uso da faculdade prevista no artigo 12.º da Convenção NAFO, que permite a um membro da comissão de pesca da NAFO, incluindo a Comunidade, apresentar no secretariado executivo desta organização uma objecção a uma proposta, tendo por efeito impedir que

essa proposta se torne executória para esse membro, e de ter homologado, no seu Regulamento n.º 3366/94, o resultado das negociações, ou seja, de ter aceite a fixação de um TAC de 27 000 toneladas para o alabote da Gronelândia.

- 71 Em apoio desta acusação, alegam que esta falta de oposição é ilegal, uma vez que não podia basear-se nos objectivos da política agrícola comum, é desproporcionada e deveria ter sido acompanhada de medidas compensatórias em benefício dos pescadores comunitários.
- 72 Como as ilegalidades invocadas se concretizaram na adopção do Regulamento n.º 3366/94, portanto de um acto normativo, os demandantes devem provar, de acordo com os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Bergaderm e Goupil/Comissão, já referido, a violação de uma norma jurídica que tenha por objecto conferir direitos aos particulares, a existência de uma violação suficientemente caracterizada dessa norma jurídica e a existência de um nexo de causalidade directo entre a violação e o prejuízo.
- 73 No que respeita à primeira condição, impõe-se concluir que os demandantes não invocaram a violação de uma norma jurídica que tenha por objectivo conferir direitos aos particulares.
- 74 A primeira condição de responsabilização extracontratual da Comunidade não está, por conseguinte, satisfeita.
- 75 *Ad abundantiam*, no que respeita à segunda condição, baseada na exigência de uma violação suficientemente caracterizada da norma jurídica em causa, refira-se que, tendo o Conselho sido chamado, com base nos princípios recordados nos

n.ºs 46 e 47 *supra*, a proceder à avaliação de uma situação económica complexa, o mesmo gozava de um poder de apreciação discricionário, no que toca à questão da oportunidade de apresentar uma objecção. Há, portanto, que verificar se o Conselho violou de forma manifesta e grave os limites deste amplo poder de apreciação.

76 Quanto ao primeiro argumento, de que a decisão do Conselho não se baseia em nenhum dos objectivos do artigo 33.º CE, deve concluir-se que a decisão do Conselho de adoptar o Regulamento n.º 3366/94, aceitando, portanto, o TAC fixado pela comissão de pesca da NAFO, e, implicitamente, de não apresentar objecção, respeita a uma medida de conservação dos recurso do mar. Segundo jurisprudência bem assente, resulta dos próprios deveres e poderes que, no plano interno, o direito comunitário conferiu às instituições da Comunidade, que esta tem competência para assumir compromissos internacionais com vista à conservação dos recursos do mar (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1976, Kramer e o., 3/76, 4/76 e 6/76, Colect., p. 515, n.º 33, e de 19 de Março de 1996, Comissão/Conselho, C-25/94, Colect., p. I-1469, n.º 42). Ora, uma medida daquela natureza faz parte integrante da política agrícola comum e tem, nomeadamente, por objecto a prossecução dos objectivos previstos pelo artigo 33.º, n.º 1, alíneas a) e d), CE, a saber, assegurar um desenvolvimento racional da produção e garantir a segurança dos abastecimentos. Além disso, foi acima concluído que esta medida era conciliável com o parecer do conselho científico, que dava conta de um declínio das unidades populacionais de alabote da Gronelândia na área de regulamentação e preconizava uma redução dos esforços de pesca.

77 Por conseguinte, o primeiro argumento não procede.

78 No que respeita ao segundo argumento, de que a medida de conservação é, no caso vertente, desproporcionada comparativamente aos prejuízos causados aos armadores comunitários, deve recordar-se que, para determinar se uma disposição do direito comunitário é conforme com o princípio da proporcionalidade, importa verificar se os meios que utiliza são adequados e necessários para alcançar o objectivo pretendido (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça

de 29 de Janeiro de 1998, Südzucker, C-191/96, Colect., p. I-281, n.º 31). Contudo, num domínio, como o do caso vertente, em que as instituições comunitárias dispõem de um amplo poder de apreciação, só o carácter manifestamente inapropriado de uma medida relativamente ao objectivo prosseguido pode afectar a legalidade dessa medida. A limitação da fiscalização jurisdicional comunitária impõe-se particularmente quando o Conselho é levado a efectuar arbitragens entre interesses divergentes e, deste modo, a fazer opções no âmbito de decisões políticas que se prendem com as suas próprias responsabilidades (acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Outubro de 1995, Fishermen's Organisations e o., C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 37; de 19 de Novembro de 1998, Reino Unido/Conselho, C-150/94, Colect., p. I-7235, n.º 87, e de 8 de Fevereiro de 2000, Emesa Sugar, C-17/98, Colect., p. I-675, n.º 53).

79 No caso vertente, a fixação do TAC em causa, homologado pelo Regulamento n.º 3366/94, era uma medida que tinha por objectivo a conservação e a gestão dos recursos haliêuticos, concretamente, das unidades populacionais de alabote da Gronelândia na área de regulamentação. Há que recordar, em primeiro lugar, que a necessidade desta medida resulta do parecer do conselho científico, que dava conta de um declínio significativo das unidades populacionais de alabote da Gronelândia e recomendava, portanto, a fixação de um TAC para esta espécie, ao mesmo tempo que precisava que o mesmo não devia, em caso algum, ser superior a 40 000 toneladas e que, eventualmente, seria necessária uma quantidade substancialmente inferior para travar a diminuição da biomassa. A fixação de um TAC de 27 000 toneladas não era, por conseguinte, em si mesma, contrária aos dados científicos disponíveis. Em segundo lugar, o nível deste TAC de 27 000 toneladas foi resultado de uma negociação multilateral entre as partes contratantes da NAFO. Correspondeu a um compromisso situado a meio caminho entre as posições divergentes da Comunidade e do Canadá, os quais haviam preconizado um TAC de, respectivamente, 40 000 e 15 000 toneladas.

80 Em terceiro lugar, na prossecução dos objectivos da política agrícola comum, as instituições comunitárias devem assegurar a conciliação permanente exigida por eventuais contradições entre esses objectivos considerados separadamente e, se for caso disso, conceder a um ou outro, dentre eles, a prioridade temporária imposta pelos factos ou circunstâncias económicas em função dos quais adoptam as suas decisões (v., por exemplo, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Julho de 1995, O'Dwyer e o./Conselho, T-466/93, T-469/93, T-473/93,

T-474/93 e T-477/93, Colect., p. II-2071, n.º 80, e acórdão Espanha/Conselho, já referido, n.º 28), na condição, todavia, de esta conciliação não ter por efeito tornar impossível a realização dos outros objectivos (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Março de 1998, Petridi, C-324/96, Colect., p. I-1333, n.º 30).

- 81 No caso vertente, como o Conselho salientou a justo título, a fixação de um TAC num nível que evitasse o agravamento da diminuição das unidades populacionais de peixes em causa serviu também os interesses dos pescadores comunitários, pois permitiu salvaguardar os recursos a longo prazo e, portanto, a continuação da actividade de pesca do alabote da Gronelândia na área de regulamentação. Com efeito, resulta dos autos que, embora o TAC em questão, que era de 27 000 toneladas em 1995, tenha sido de novo reduzido para 20 000 toneladas de 1996 a 1998, pôde ser aumentado para 24 000 toneladas em 1999. Segundo informações recolhidas na audiência, desde então, a quantidade capturada pôde ser ainda de novo aumentada. Assim, os outros objectivos da política agrícola comum não foram manifestamente sacrificados. Em contrapartida, uma posição do Conselho que se limitasse a ter em conta o objectivo de assegurar, a curto prazo, um nível de vida mais elevado a determinados pescadores teria acarretado um risco sério de tornar impossível a realização dos objectivos previstos pelo artigo 33.º, n.º 1, alíneas a) e d), CE, isto é, assegurar o desenvolvimento racional dos recursos e garantir a segurança dos abastecimentos (v., neste sentido, acórdão Petridi, já referido, n.º 31).
- 82 Tendo em conta estes elementos, a decisão do Conselho de homologar o resultado das negociações controversas no Regulamento n.º 3366/94 e a decisão implícita de não se opor a esse resultado não eram manifestamente desproporcionadas.
- 83 Por conseguinte, o argumento não procede.
- 84 No que respeita ao terceiro argumento dos demandantes, de que o Conselho, ao homologar o resultado das negociações da comissão de pesca da NAFO, deveria ter adoptado medidas compensatórias, deve recordar-se que as omissões das

instituições comunitárias apenas podem determinar a responsabilidade da Comunidade na medida em que as instituições tenham violado uma obrigação legal de agir resultante de uma disposição comunitária (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, Colect., p. I-4199, n.º 58, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Janeiro de 1998, Dubois et Fils/Conselho e Comissão, T-113/96, Colect., p. II-125, n.º 56).

85 Os demandantes não indicam, porém, a disposição de direito comunitário nos termos da qual o Conselho deveria ter acompanhado a adopção do Regulamento n.º 3366/94 de medidas compensatórias. Limitam-se a explicar que o artigo 5.º CE prevê a obrigação para as instituições de proteger os interesses comunitários enunciados no artigo 33.º CE e a deduzir daí que o Conselho deveria ter agido com base nesta disposição para proteger os interesses da frota comunitária de decisões prejudiciais adoptadas no seio da NAFO.

86 Estes artigos, que enunciam os objectivos da política agrícola comum e conferem à Comunidade competência para os atingir, não têm por objecto definir uma obrigação legal de indemnização a cargo da Comunidade. Além disso, como se viu nos n.ºs 76, 80 e 81 *supra*, o Regulamento n.º 3366/94 foi adoptado no respeito dos objectivos previstos pelo artigo 33.º CE.

87 O terceiro argumento deve também ser rejeitado.

88 O pedido de indemnização deve, por conseguinte, ser julgado improcedente na medida em que se baseia na ilegalidade da conduta do Conselho no âmbito da adopção do Regulamento n.º 3366/94.

*C — Quanto à ilegalidade da conduta do Conselho e da Comissão no âmbito da conclusão e da aprovação do acordo bilateral de pesca, e da adopção do Regulamento n.º 1761/95*

- 89 Os demandantes entendem que o acordo bilateral de pesca e o Regulamento n.º 1761/95 estão afectados de vícios graves que os tornam ilegais, uma vez que, por um lado, violam de maneira suficientemente caracterizada normas jurídicas superiores que protegem particulares, a saber, os princípios da segurança jurídica, da protecção da confiança legítima, da proporcionalidade, da estabilidade relativa e do respeito dos direitos tradicionais de pesca e que, por outro lado, resultam de um desvio de poder.

Quanto à violação do princípio da segurança jurídica

— Argumentação das partes

- 90 Os demandantes alegam que, no caso vertente, o princípio da segurança jurídica foi violado a duplo título.
- 91 Em primeiro lugar, este princípio opõe-se a que o alcance no tempo de um acto comunitário veja o seu ponto de partida fixado em data anterior à sua publicação. Observam que uma aplicação retroactiva só é possível a título excepcional. Segundo os mesmos, tal aplicação é apenas concebível se responder a uma finalidade adequada, respeitar a confiança legítima das pessoas afectadas e

estas conhecerem com exactidão o alcance das novas obrigações que lhe são impostas.

- 92 No caso vertente, o Regulamento n.º 1761/95, adoptado em 29 de Junho de 1995 e publicado em 21 de Julho seguinte, foi aplicado retroactivamente, pois fixou o limite das capturas de alabote da Gronelândia pela frota comunitária em 5 013 toneladas a partir de 16 de Abril de 1995.
- 93 Esta aplicação retroactiva foi ilegal, uma vez que as três condições que poderiam autorizá-la, a título excepcional, não foram respeitadas no caso vertente. Em primeiro lugar, a finalidade do Regulamento n.º 1761/95 não responde às exigências da política comum de pesca, mas sim à vontade de normalizar as relações comerciais com o Canadá, carecendo, nesta medida, de uma finalidade adequada. Seguidamente, as expectativas legítimas que os diferentes actos comunitários criaram nos demandantes, os quais organizaram as suas actividades com base nas previsões decorrentes desses actos, não foram respeitadas. Por último, os armadores não puderam conhecer com exactidão as novas condições em que poderiam prosseguir as suas actividades.
- 94 Em segundo lugar, o princípio da segurança jurídica implica também uma exigência de previsibilidade e de fiabilidade da regulamentação comunitária, que repousa na necessidade de proteger os destinatários desta regulamentação contra as alterações imprevisíveis desta.
- 95 Deste ponto de vista, os demandantes denunciam o facto de que tanto o acordo bilateral de pesca como o Regulamento n.º 1761/95, ao mesmo tempo que constituíram uma mudança radical da regulamentação, eram aplicáveis no próprio ano da sua adopção.

- 96 A este respeito, sublinham, por um lado, a insuficiência das explicações a respeito do acordo bilateral de pesca, o qual, tendo sido concluído e aplicado provisoriamente em Abril de 1995, só foi publicado em Dezembro de 1995 e, por outro, a incerteza do período de aplicação do Regulamento n.º 1761/95.
- 97 Referem que, segundo jurisprudência comunitária, o princípio da segurança jurídica impõe-se com particular rigor quando se trate de uma regulamentação susceptível de implicar consequências financeiras, caso em que a legislação comunitária deve ser certa e a respectiva aplicação previsível para os interessados, por forma a permitir-lhes conhecer com exactidão o alcance das obrigações que dela decorrem.
- 98 Ora, no caso vertente, o acordo bilateral de pesca e o Regulamento n.º 1761/95 implicaram consequências económicas ou financeiras de importância vital para os demandantes, os quais assumiram compromissos no quadro da sua actividade comercial e se viram na impossibilidade de os honrar, em virtude da mudança radical da legislação comunitária resultante daqueles dois actos.
- 99 Os demandantes observam que, posteriormente ao acordo bilateral de pesca, concluído em 20 de Abril de 1995 e publicado em Dezembro seguinte, foi publicado, em 21 de Abril do mesmo ano, o Regulamento n.º 850/95, que fixava uma quota comunitária autónoma de 18 630 toneladas, o qual, atendendo à sua forma e ao seu modo de publicação, era um acto jurídico, devia legalmente ser aplicado em todos os aspectos. Acrescentam que o Regulamento n.º 1761/95, em virtude da sua retroactividade, e o Regulamento n.º 850/85 se sobrepunham na sua aplicação. Interrogam-se sobre o que se teria passado se, com base no Regulamento n.º 850/95, os armadores tivessem pescado quantidades superiores à quota fixada pelo Regulamento n.º 1761/95. Concluem, portanto, no sentido de uma nova violação do princípio da segurança jurídica.
- 100 O Conselho e a Comissão consideram que o princípio da segurança jurídica não foi violado no caso vertente.

## — Apreciação do Tribunal

- 101 Os demandantes alegam, em primeiro lugar, que o Regulamento n.º 1761/95, adoptado em 29 de Junho de 1995 e publicado em 21 de Julho seguinte, teve efeitos retroactivos ao dispor que a quota comunitária de alabote da Gronelândia de 5 013 toneladas se aplicava a partir de 16 de Abril de 1995 e que as capturas efectuadas após 15 de Abril de 1995, mas antes da sua adopção, eram imputadas nesta quota. Esta retroactividade seria ilegal, uma vez que careceu de uma finalidade adequada, não respeitou a confiança legítima das pessoas afectadas e estas não puderam conhecer com exactidão o alcance das novas obrigações que lhes eram impostas.
- 102 A este respeito, embora seja verdade que o Regulamento n.º 1761/95 preveja que as capturas já realizadas em 16 de Abril de 1995 devam ser imputadas na quota por ele fixada, o mesmo não afecta, de facto, as operações de pesca efectuadas entre 16 de Abril de 1995 e a data da sua entrada em vigor, pois, nesta data, tal quota ainda não estava esgotada, uma vez que a suspensão da pesca só produziu efeitos em 2 de Novembro de 1995, como resulta do Regulamento n.º 2565/95. Por conseguinte, aquele regulamento teve como única consequência limitar as operações de pesca futuras. Assim, não teve por efeito impedir ou declarar ilegais, retroactivamente, as operações de pesca, mas apenas aplicar uma nova regulamentação aos efeitos futuros de situações criadas sob a vigência da regulamentação anterior, o que constitui uma prática corrente e legítima no domínio da política agrícola comum (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 20 Setembro de 1988, Espanha/Conselho, 203/86, Colect., p. 4563, n.º 19).
- 103 Por conseguinte, o argumento não procede.
- 104 Em segundo lugar, os demandantes denunciam a imprevisibilidade da legislação aplicável, que seria constitutiva de uma violação do princípio da segurança jurídica. Primeiramente, quer o acordo bilateral de pesca quer o Regulamento n.º 1761/95 constituíram uma mudança radical da regulamentação. Não

deveriam, portanto, ser aplicados durante o ano da sua adopção. Em segundo lugar, a execução destes actos foi marcada por incertezas e ambiguidades. A este respeito, os demandantes invocam a insuficiência dos fundamentos da aplicação provisória do acordo bilateral de pesca e a incerteza quanto ao período de aplicação do Regulamento n.º 1761/95, bem como a difícil compatibilidade destes dois actos com o Regulamento n.º 850/95, publicado em 21 de Abril de 1995, isto é, após a conclusão do acordo acima referido, que fixou uma quota comunitária autónoma de 18 630 toneladas, largamente superior, portanto, à quota comunitária resultante do dito acordo e do Regulamento n.º 1761/95.

105 No que respeita, em primeiro lugar, ao argumento baseado na aplicação demasiado repentina de uma legislação que implicava uma mudança radical, impõe-se concluir que esta mudança não era imprevisível para um operador económico prudente e cauteloso. Embora os demandantes tenham podido proceder à pesca do alabote da Gronelândia na área de regulamentação sem qualquer restrição até 1994, a fixação, pela primeira vez, de um TAC para esta espécie pela comissão de pesca da NAFO, em Setembro de 1994, fixação esta que foi levada ao conhecimento dos demandantes o mais tardar em 31 de Dezembro de 1994 (v. n.º 4 *supra*), constituía, necessariamente, uma advertência de que tal pesca seria, a partir daí, sujeita a restrições. Como aquele TAC foi fixado em 27 000 toneladas, era certo que a quota comunitária seria inferior a esta quantidade, embora o nível exacto da mesma ainda fosse incerto naquela data. A fixação da quota comunitária em 3 400 toneladas pela comissão de pesca da NAFO, no início de Fevereiro de 1995, advertia-os de que não podiam ter a certeza de ir beneficiar de uma quota mais significativa ou, pelo menos, de que a fixação de uma quota mais significativa seria aleatória.

106 A mudança em questão era tanto mais previsível quanto se tornou notória, desde o início de 1994, a vontade do Governo canadiano de conseguir que a pesca do alabote da Gronelândia na área de regulamentação fosse objecto de importantes restrições. A este respeito, os demandantes recordaram que este governo revelava, desde o início de 1994, uma irritação crescente relativamente à frota espanhola que praticava aquela actividade na área de regulamentação, irritação essa manifestada, nomeadamente, pela presença reforçada de navios-patrolha canadianos naquela área, pela formulação, em 10 de Maio de 1994, de uma reserva

quanto à competência do Tribunal Internacional de Justiça da Haia no que respeita à resolução dos diferendos internacionais em matéria de pesca que afectavam o Canadá e pela adopção, em 12 de Maio de 1994, de uma lei permitindo-lhe apresar navios fora da sua zona económica exclusiva. As acções levadas a cabo pelo Canadá em resposta à objecção da Comunidade de 3 de Março de 1995 reflectiam, sem qualquer equívoco, a determinação deste país em não tolerar o não respeito por parte desta última da quota de 3 400 toneladas que lhe fora atribuída pela comissão de pesca da NAFO.

107 Nestas circunstâncias, o acordo bilateral de pesca e o Regulamento n.º 1761/95, que tinham por objecto fixar a quota comunitária em 10 542 toneladas, tendo em conta as capturas efectuadas pelos pescadores comunitários entre 1 de Janeiro e 16 de Abril de 1995, não constituíram, em si mesmos, uma mudança brutal, mas o culminar de um processo desencadeado pela fixação do TAC de 27 000 toneladas em Setembro de 1994.

108 Além disso, como a Comissão sublinhou a justo título, não estando as águas da área de regulamentação sob jurisdição comunitária, qualquer decisão relativa a capturas deve ser adoptada pela Comunidade em concertação com as outras partes contratantes da Convenção NAFO. Por outro lado, não é possível prever em que momento um ou vários destes países aumentarão a pressão no sentido de obter uma redução das capturas. Quando tal ocorre, resta à Comissão negociar, procurando obter os melhores resultados para o mercado e para os pescadores comunitários. No caso vertente, negociou e obteve aquilo que deve ser razoavelmente considerado o maior volume de capturas possível atendendo às circunstâncias. Era, se não claro, pelo menos razoavelmente previsível que a solução definitiva se situaria entre a quota atribuída à Comunidade pela comissão de pesca da NAFO, isto é, 3 400 toneladas, e a de 18 630 toneladas fixada pela Comunidade em reacção a essa atribuição. O compromisso a que a Comissão finalmente chegou permitiu aos pescadores comunitários capturar 10 542 toneladas de alabote da Gronelândia, quantidade esta situada a meio caminho entre as duas posições. Além disso, o contexto era caracterizado por uma situação de conflito, constitutiva de um risco de prejuízo para os pescadores comunitários, que coube às instituições comunitárias afastar. Nestas circunstâncias, o desfecho das negociações não pôde surpreender os demandantes.

- 109 Em segundo lugar, no que respeita ao argumento de que a aplicação do acordo bilateral de pesca e do Regulamento n.º 1761/95 foi marcada por incertezas e ambiguidades, os demandantes invocam, desde logo, a insuficiência dos fundamentos da aplicação provisória deste acordo. Este argumento é, porém, desprovido de pertinência uma vez que os demandantes não precisaram em que é que um vício formal daquela natureza pôs em causa a sua segurança jurídica. Além disso, em momento algum o acordo bilateral de pesca foi oposto directamente aos demandantes, nem, portanto, por maioria de razão, a sua aplicação provisória, uma vez que o referido acordo e a sua aplicação imediata só foram executados relativamente aos operadores económicos comunitários pelo Regulamento n.º 1761/95.
- 110 Seguidamente, os demandantes invocam a incerteza do período de aplicação do Regulamento n.º 1761/95. Não precisam, contudo, a natureza desta incerteza. A este respeito, deve salientar-se resultar do Regulamento n.º 1761/95 que a quota comunitária em questão era de 5 013 toneladas e se aplicava a partir de 16 de Abril de 1995. Resulta dos fundamentos deste regulamento que esta quota e esta data são resultado de negociações bilaterais entre a Comunidade e o Canadá. A própria denominação do regulamento indica que as medidas por ele previstas são estabelecidas «para 1995». Além disso, faz parte da própria natureza de uma quota que a respectiva duração expire com o seu esgotamento, cuja data de ocorrência, por sua vez, é incerta por natureza. A não fixação desta data não pode, portanto, ser imputada à autoridade que fixou a quota.
- 111 Os demandantes invocam, por fim, a difícil compatibilidade do acordo bilateral de pesca e do Regulamento n.º 1761/95 com o Regulamento n.º 850/95, de 6 de Abril de 1995, publicado em 21 de Abril seguinte, isto é, posteriormente à conclusão do referido acordo. Este último regulamento fixou uma quota comunitária autónoma de 18 630 toneladas, superior, portanto, à quota comunitária resultante desses actos.
- 112 A este respeito, deve sublinhar-se que o Regulamento n.º 850/95 constituiu a sequência da decisão do Conselho de apresentar uma objecção contra a quota comunitária de 3 400 toneladas fixada pela comissão de pesca da NAFO. Uma vez que o efeito da apresentação desta objecção foi, nos termos do artigo 12.º,

n.º 1, da Convenção NAFO, a decisão que fixou aquela quota não se ter tornado executória para a Comunidade, criou-se, por conseguinte, um vazio jurídico. Ao adoptar o Regulamento n.º 850/95, o Conselho pretendeu preencher esse vazio mediante a fixação de uma quota comunitária autónoma.

113 A circunstância de o Regulamento n.º 850/95 ter sido publicado posteriormente à adopção do acordo bilateral de pesca não era susceptível de afectar a segurança jurídica dos armadores, pois não tinha por objectivo produzir directamente efeitos relativamente aos operadores económicos. De facto, as disposições deste acordo apenas foram aplicadas e, portanto, tornadas oponíveis a estes últimos pelo Regulamento n.º 1761/95, adoptado em 29 de Junho de 1995. Os fundamentos deste regulamento indicavam claramente que o mesmo tinha por objectivo aplicar o acordo bilateral de pesca e, portanto, revogar o Regulamento n.º 850/95.

114 Acresce que os próprios demandantes explicaram na sua petição (n.º 106), a propósito do Regulamento n.º 850/95:

«A presidência e a Comissão explicaram que se tratava de uma medida de protecção, enquanto se aguardava o acordo global, e que era necessária para que os pescadores pudessem prosseguir as suas actividades, evitando-se, deste modo, um vazio jurídico.»

115 Tal demonstra que os demandantes não consideraram este regulamento uma resolução definitiva do conflito na qual tivessem confiado.

116 Daqui decorre que o princípio da segurança jurídica não foi violado.

## Quanto à violação do princípio da protecção da confiança legítima

## — Argumentação das partes

- 117 Os demandantes alegam que as autoridades comunitárias lhes permitiram criar esperanças numa resolução positiva, para os seus interesses, do conflito que deu origem à presente acção, isto é, no facto de que as circunstâncias seriam mantidas tal qual ou que, em qualquer dos casos, a redução das possibilidades de pesca não seria significativa. A este respeito, referem, em primeiro lugar, a objecção comunitária à repartição do TAC; em segundo lugar, o Regulamento n.º 850/95; em terceiro lugar, as declarações de representantes comunitários que manifestaram o seu empenhamento a favor da manutenção dos direitos de pesca, nomeadamente, a intervenção no Parlamento, em 15 de Março de 1995, do membro da Comissão encarregado das pescas e uma tomada de posição da Comissão divulgada, no mesmo dia, aos armadores afectados, reafirmado o seu direito legítimo de pescar na área de regulamentação, independentemente da posição do Canadá; em quarto lugar, o facto de a própria Comissão ter encorajado diversos armadores, entre os quais os demandantes, a dedicar a sua actividade principal à pesca em causa, mediante a concessão de apoios financeiros a campanhas de pesca experimental. Nesta ordem de ideias, os demandantes sublinham que uma das condições de concessão destes apoios era, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE) n.º 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 (JO L 376, p. 7), que o projecto respeitasse a zonas de pesca cujo potencial haliêutico estimado permitisse prever, a longo prazo, uma exploração estável e rentável.
- 118 Os demandantes explicam que esta confiança legítima foi gravemente defraudada pela conclusão do acordo bilateral de pesca e pela adopção do Regulamento n.º 1761/95. Denunciam o facto de as instituições comunitárias também não terem examinado a necessidade de tomar medidas transitórias a fim de compensar os efeitos nefastos que as suas decisões iriam ter sobre eles. Com efeito, a adopção do acordo bilateral de pesca, retomado no Regulamento n.º 1761/95, acarretou a suspensão imediata da actividade de pesca de certos

navios dos demandantes e esteve na origem de importantes modificações das saídas de pesca. Ora, de acordo com o princípio da protecção da confiança legítima, incumbia às autoridades comunitárias, por um lado, não atribuir efeitos imediatos ao Regulamento n.º 1761/95, a fim de que os operadores económicos dispusessem de um prazo suficiente para adaptar o seu comportamento à nova situação e, por outro, adoptar medidas transitórias apropriadas, de natureza a permitir a passagem da situação anterior para a situação modificada.

- 119 Observam que nem o Conselho nem a Comissão provaram a existência de uma justificação para a sua conduta.
- 120 O Conselho e a Comissão consideram que o princípio da protecção da confiança legítima não foi violado no caso vertente.

— Apreciação do Tribunal

- 121 Os demandantes alegam ter tido uma confiança legítima no desfecho favorável do conflito e, em particular, na manutenção das possibilidades de pesca de que beneficiavam antes do referido conflito. A este respeito, deve salientar-se, em primeiro lugar, como alega a Comissão a justo título, que a atribuição de quotas não pode, em princípio, criar para os operadores uma confiança legítima.
- 122 Com efeito, embora o princípio do respeito da confiança legítima se inscreva entre os princípios fundamentais da Comunidade, os operadores económicos não podem depositar a sua confiança legítima na manutenção de uma situação

existente que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias, em especial num domínio como o da política agrícola comum, no quadro do qual aquelas dispõe de um amplo poder de apreciação. Daí resulta que os operadores económicos não podem invocar um direito adquirido à manutenção de uma vantagem, resultante de uma regulamentação comunitária e de que beneficiaram num dado momento (v., por exemplo, acórdão de 6 de Julho de 2000, ATB e o., C-402/98, Colect., p. I-5501, n.º 37).

- 123 Como sublinha o Conselho, é o que se passa, por maioria de razão, no contexto de negociações internacionais que, pela sua própria natureza, implicam concessões de parte a parte e a negociação de um compromisso aceite por todas as partes contratantes.
- 124 Assim, um demandante não pode invocar uma confiança legítima na manutenção de um TAC ou de uma quota quando a pesca seja praticada em águas de países terceiros ou sob a autoridade de uma organização internacional e que o volume de capturas deva necessariamente ser negociado com países terceiros cuja vontade não coincide necessariamente com a da Comunidade.
- 125 Em segundo lugar, como se viu nos n.ºs 105 e 106 *supra*, uma limitação das possibilidades de pesca de alabote da Gronelândia na área de regulamentação era previsível desde o Outono de 1994 e, pelo menos, desde 31 de Dezembro de 1994, data da publicação do Regulamento n.º 3366/94, de forma que, em qualquer dos casos, a manutenção do *statu quo* já não podia ser objecto de uma confiança legítima antes da campanha de 1995.
- 126 Em terceiro lugar, os elementos que os demandantes indicam em apoio da sua tese não são de natureza a fundamentar uma confiança legítima.

127 Em primeiro lugar, no que respeita à objecção apresentada pelo Conselho, em 3 de Março de 1995, contra a repartição do TAC à razão de apenas 3 400 toneladas a favor da Comunidade, basta concluir que este acto se limitou a exprimir a recusa desta última em aceitar aquele montante, mas ainda em nada fazia prever qual seria o nível da quota comunitária finalmente aplicável. Esta conclusão impõe-se tanto mais no caso vertente quanto, como sublinha a Comissão a justo título, a reacção muito viva do Canadá a esta objecção não permitia considerar que a apresentação desta resolveria a questão.

128 Em segundo lugar, no que respeita ao Regulamento n.º 850/95, há que recordar que o mesmo possuía carácter proteccionista, como os próprios demandantes reconheceram na sua petição (n.º 106), tendo por objectivo colmatar o vazio jurídico provocado pela objecção acima referida. Ora, esta objecção causou reacções muito vivas por parte do Canadá, nomeadamente, o apresamento do navio Estai, o que prova claramente que este país não estava manifestamente disposto a aceitar que a quota comunitária ultrapassasse as 3 400 toneladas atribuídas pela comissão de pesca da NAFO. Nestas circunstâncias notórias, o Regulamento n.º 850/95, cujos fundamentos precisam claramente que a sua adopção é consequência daquela objecção, não era manifestamente de natureza a gerar uma confiança legítima na atribuição à Comunidade de uma quota de 18 630 toneladas. A este respeito, como a Comissão sublinha a justo título, por um lado, a única quota comunitária aceite por todas as partes do conflito antes da conclusão do acordo bilateral de pesca, executado pelo Regulamento n.º 1761/95, e na qual uma eventual confiança legítima se poderia eventualmente basear, era a de 3 400 toneladas atribuída pela comissão de pesca da NAFO. Por outro lado, o Regulamento n.º 1761/95 é que fixou definitivamente a quota comunitária de alabote da Gronelândia para o ano de 1995.

129 Em terceiro lugar, no que respeita às declarações de representantes da Comunidade, deve observar-se que as mesmas se limitaram a reflectir a preocupação das instituições comunitárias em defender os interesses comunitários nas negociações então levadas a cabo. Tais declarações não podiam, tendo em conta o carácter aleatório das negociações internacionais, gerar uma confiança legítima quanto ao resultado destas negociações. No que respeita à tomada de posição da Comissão de 15 de Março de 1995, deve salientar-se que esta apenas referia que o apresamento do navio Estai não respeitava o direito internacional e que os navios comunitários estavam autorizados a pescar na área

de regulamentação, desde que respeitassem as medidas de conservação dos recursos adoptadas pela própria NAFO e pela Comunidade. Em contrapartida, não referia qualquer dado preciso acerca do volume de capturas autorizadas.

- 130 Em quarto lugar, a concessão a certos demandantes de apoios financeiros comunitários destinados à pesca experimental ligada à exploração de unidades populacionais de alabote da Gronelândia na área de regulamentação não é de natureza a gerar uma confiança legítima quanto à não imposição da quota comunitária fixada no acordo bilateral de pesca e no Regulamento n.º 1761/95. Com efeito, por um lado, como alega a Comissão a justo título, a descoberta e a exploração de um fundo de pesca não são, em si mesmas, incompatíveis com medidas de conservação, mas perfeitamente usuais. Por outro lado, a concessão de apoios pela Comunidade não pode gerar uma confiança legítima relativamente à perenidade da exploração do fundo de pesca a que os mesmos apoios se reportam. O mesmo acontece, por maioria de razão, quando, à semelhança do caso vertente, esse fundo não está sujeito à gestão exclusiva da Comunidade, mas sim a uma gestão multilateral, no quadro da qual a Comunidade não tem a garantia de poder sempre fazer prevalecer o seu ponto de vista. Além disso, no caso vertente, a exploração do fundo em causa não estava impedida, mas apenas sujeita ao respeito de quotas.
- 131 Daqui decorre que o princípio da protecção da confiança legítima não foi violado nem, por maioria de razão, violado de uma forma manifesta e grave.

Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

— Argumentação das partes

- 132 Os demandantes reconhecem que a conservação dos recursos biológicos do alto-mar constitui uma dos princípios mais fundamentais da regulamentação

internacional e comunitária das actividades de pesca, mas entendem que, no caso vertente, este objectivo foi prosseguido de uma forma desproporcionada comparativamente aos interesses legítimos dos pescadores comunitários.

- 133 Consideram que as instituições comunitárias deveriam ter lutado, por um lado, pela fixação de um TAC de 40 000 toneladas, recomendado pelo conselho científico, que já teria implicado para os armadores comunitários uma redução relativamente às capturas de 1994, e, por outro, no âmbito da repartição deste TAC entre os membros da NAFO, por uma quota comunitária de 75,8%, que representava a percentagem mais próxima do nível das capturas da frota comunitária ao longo do período de referência.
- 134 O princípio da proporcionalidade poderia ter sido, contudo, respeitado se a Comunidade tivesse defendido, no âmbito da repartição do TAC de 27 000 toneladas entre as partes contratantes da NAFO, a quota autónoma de 18 630 toneladas que adoptara, apesar de esta quota se limitar a representar 69% deste TAC.
- 135 Em contrapartida, a fixação de uma quota comunitária de 5 013 toneladas a partir de 16 de Abril de 1995, representando um total de 10 542 toneladas para todo o ano de 1995, era contrária ao princípio da proporcionalidade.
- 136 Este sacrifício imposto à frota comunitária foi tanto mais desproporcionado quanto não teve carácter progressivo, nem foi acompanhado de qualquer medida que temperasse as suas consequências negativas para os operadores económicos.
- 137 O Conselho e a Comissão consideram que o princípio da proporcionalidade não foi violado no caso vertente.

## — Apreciação do Tribunal

- 138 Os elementos constitutivos do princípio da proporcionalidade foram recordados no n.º 78 *supra*.
- 139 No caso vertente, deve sublinhar-se, por um lado, que o acordo bilateral de pesca não teve por único objectivo assegurar a conservação de recursos haliêuticos, mas também pôr termo ao conflito entre o Canadá e a Comunidade e, portanto, garantir, no interesse do conjunto da indústria da pesca comunitária, que todos os armadores comunitários que exerciam a sua actividade na área de regulamentação pudessem retomar esta actividade em plena segurança, independentemente da espécie visada, sem correr o risco de se ver impedidos de o fazer pelas autoridades canadianas.
- 140 Por outro lado, a quota comunitária é fruto de uma negociação que, atendendo às circunstâncias, foi certamente difícil. Como em todas as negociações, mas muito particularmente no quadro de uma negociação levada a cabo em circunstâncias daquela natureza, a Comunidade não podia ter a certeza de que imporá integralmente o seu ponto de vista, sendo necessariamente obrigada a fazer concessões. A Comissão explica a justo título que, se tivesse exigido uma quota mais importante, tal pedido poderia ter provocado, eventualmente, uma crise internacional grave, que afectaria todas as possibilidades de pesca na área de regulamentação do conjunto dos armadores comunitários que aí quisessem exercer a sua actividade.
- 141 Uma vez que o princípio da proporcionalidade deve ser apreciado com base no critério da adequação dos meios ao objectivo da norma em causa, deve concluir-se que, atendendo ao duplo objectivo do acordo bilateral de pesca, em especial, o objectivo imperativo e urgente de pôr termo a um conflito que era de natureza a afectar o conjunto da indústria comunitária da pesca, e ao facto de que o acto em causa procedia de uma negociação internacional difícil, o referido princípio não

foi violado de forma manifesta e grave. Com efeito, uma quota comunitária correspondente, de facto, a 10 542 toneladas constituiu um meio termo aceitável entre a posição da Comunidade, que fixara no Regulamento n.º 850/95 uma quota autónoma de 18 630 toneladas para 1995, e a quota atribuída pela comissão de pesca da NAFO, de apenas 3 400 toneladas.

- 142 Além disso, há que remeter para os n.ºs 105 e 106 *supra*, nos quais foi explicado que a redução das possibilidades de pesca do alabote da Gronelândia na área de regulamentação e a fixação da quota comunitária num nível baixo eram previsíveis desde o Outono de 1994, portanto antes do início da campanha de pesca de 1995.
- 143 Daqui decorre que o princípio da proporcionalidade não foi violado de uma forma manifesta e grave no caso vertente.

Quanto à violação dos princípios da estabilidade relativa e do respeito dos direitos tradicionais de pesca

— Argumentação das partes

- 144 Os demandantes entendem que as instituições comunitárias não tiveram em consideração os princípios da estabilidade relativa e o respeito dos direitos tradicionais de pesca.
- 145 No que respeita à violação do princípio da estabilidade relativa, reconhecido pelo Regulamento n.º 3760/92, observam que o objectivo deste princípio é garantir a

estabilidade relativa das actividades de pesca, no quadro da fixação ou da repartição de quotas para a captura de espécies cujas unidades populacionais corram o risco de ser sobreexploradas, tendo em atenção três critérios, a saber, as actividades de pesca tradicionais, as necessidades particulares das regiões mais dependentes da pesca e as perdas de capturas em águas de países terceiros.

146 Alegam que o referido princípio deveria ter sido levado em conta no quadro das negociações que conduziram à conclusão do acordo bilateral de pesca, o que não foi, porém, o caso. Com efeito, nenhum dos três critérios que caracterizam este princípio foi respeitado no caso vertente. Primeiro, não foi levado em conta o facto de os armadores comunitários terem sido os primeiros a descobrir e a desenvolver a exploração específica do alabote da Gronelândia em águas profundas na área de regulamentação. Seguidamente, as medidas criticadas revelaram-se muito prejudiciais para a Galiza, uma das regiões da Europa com grande tradição de pesca e uma grande dependência desta actividade, caracterizada, além disso, por uma das taxas de desemprego mais elevadas da Europa. Por último, os armadores afectados haviam sofrido recentemente perdas de capturas em águas de países terceiros, a saber, a perda progressiva de zonas de pesca tradicionais no decurso dos anos 80, nomeadamente nas águas dos Estados Unidos, da Gronelândia, da Noruega, da África do Sul, do Canadá e da Namíbia. Estas perdas foram, em parte, compensadas graças à exploração da área de regulamentação.

147 No que respeita à violação dos direitos tradicionais de pesca, os demandantes alegam que os armadores espanhóis descobriram a possibilidade de pescar alabote da Gronelândia nas águas profundas (entre 800 e 1 500 metro) da área de regulamentação, que foram os primeiros a exercer actividades de pesca programadas e executadas exclusivamente para a captura desta espécie e isto durante vários anos. Foram os apoios financeiros comunitários concedidos aos armadores espanhóis a favor da pesca experimental que permitiram descobrir esse fundo de pesca.

148 O Conselho e a Comissão consideram que os argumentos desenvolvidos em apoio desta acusação são inteiramente desprovidos de fundamento.

## — Apreciação do Tribunal

- 149 Os demandantes invocam a violação do princípio da estabilidade relativa e dos direitos tradicionais de pesca.
- 150 No que respeita ao princípio da estabilidade relativa, deve recordar-se que este princípio, previsto no artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3760/92, se destina a garantir a cada Estado-Membro uma parte dos TAC comunitários, determinada essencialmente com base nas capturas de que beneficiavam as actividades de pesca tradicionais, as populações locais dependentes da pesca e indústrias conexas desse Estado-Membro antes de ser instituído o regime de quotas (acórdão NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation, já referido, n.º 47).
- 151 Este princípio, específico do direito comunitário, só é aplicável à repartição entre os diferentes Estados-Membros do volume das capturas disponíveis para a Comunidade (acórdão Mondiet, já referido, n.º 50). Ora, o acordo bilateral de pesca e o Regulamento n.º 1761/95 não repartem entre os Estados-Membros o volume das capturas disponíveis para a Comunidade, mas sim determinam esse volume, situando-se, portanto, numa fase diferente daquela à qual o referido princípio é aplicável. Além disso, esta determinação teve lugar no âmbito de uma negociação internacional sujeita apenas às normas do direito internacional, a que o princípio em causa é alheio.
- 152 Por último, deve salientar-se que visto este princípio ter por objecto exclusivamente as relações entre Estados-Membros, o mesmo não pode conferir direitos subjectivos aos particulares cuja violação daria origem a um direito à reparação, com base no artigo 288.º, segundo parágrafo, CE.

- 153 No que respeita aos alegados direitos tradicionais de pesca, resultantes do desenvolvimento, pelos armadores espanhóis, da pesca do alabote da Gronelândia na área de regulamentação desde o início dos anos 90, basta sublinhar que, independentemente da questão de saber se, por um lado, uma prática constante de apenas alguns anos pode dar origem a direitos tradicionais de pesca, se, por outro, estes direitos podem abranger especificamente a captura de uma espécie determinada e se, por fim, a prática constitutiva destes direitos consuetudinários foi exercida por cada um dos demandantes considerado separadamente, em qualquer dos casos, estes direitos só seriam adquiridos em benefício de Estados, com exclusão de armadores individuais. Por conseguinte, estes não podem invocar um direito subjectivo cuja violação lhes conferiria um direito à reparação, com base no artigo 288.º, segundo parágrafo, CE.
- 154 Daqui decorre que os princípios da estabilidade relativa e do respeito dos direitos tradicionais de pesca não foram violados.

Quanto ao desvio de poder

— Argumentação das partes

- 155 Os demandantes entendem que os demandados cometeram um desvio de poder ao adoptar o acordo bilateral de pesca e o Regulamento n.º 1761/95. Com efeito, estes actos teriam sido adoptados com base nas competências da Comunidade em matéria de política comum de pesca para atingir objectivos completamente diferentes, em particular o de garantir uma normalização das relações comerciais entre o Canadá e a Comunidade.
- 156 O Conselho e a Comissão consideram não ter havido desvio de poder no caso vertente.

## — Apreciação do Tribunal

157 Há que salientar que os actos em questão se inscrevem, no que toca à sua forma, ao seu objecto e à sua fundamentação, no quadro da política comum da pesca. É certo que tiveram também por objectivo pôr termo ao conflito de pesca entre o Canadá e a Comunidade e, portanto, restabelecer a paz na área de regulamentação. Ora, como sublinha a Comissão a justo título, este objectivo inscreve-se perfeitamente no quadro da política comum da pesca. Com efeito, por um lado, era do interesse dos pescadores comunitários e, em especial, dos demandantes garantir a segurança das operações de pesca destes na área de regulamentação. Por outro lado, uma vez que o Canadá está representado em numerosas organizações internacionais de pesca, onde assume um papel não negligenciável, a salvaguarda de boas relações com este país é importante no interesse da gestão dos recursos haliêuticos a nível mundial. Ora, no caso vertente, as instituições comunitárias foram obrigadas a ter em conta não apenas os interesses a curto prazo dos demandantes, mas também a ponderar os interesses de todos os pescadores comunitários.

158 Além disso, como a Comissão acrescenta a justo título, mesmo que, no caso vertente, esta tivesse prosseguido, a título casual e acessório, objectivos não inscritos directa e exclusivamente na política comum da pesca, tais como a normalização das relações políticas ou comerciais com o Canadá, esta circunstância não seria constitutiva de um desvio de poder. Com efeito, a manutenção de boas relações internacionais é legítima no quadro de qualquer política comunitária, uma vez que as diferentes políticas comunitárias não são, em qualquer dos casos, compartimentos estanques e as instituições devem sempre ter em conta, quando legislam no âmbito de uma política específica, os efeitos exercidos nas outras actividades da União e, sobretudo, no interesse geral.

159 Daqui decorre não estar provado ter havido, no caso vertente, um desvio de poder.

- 160 O pedido de indemnização deve, por conseguinte, ser julgado improcedente na medida em que se baseia na ilegalidade da conduta do Conselho e da Comissão no âmbito da conclusão e da aprovação do acordo bilateral de pesca e da adopção do Regulamento n.º 1761/95.
- 161 Na medida em que se baseia na responsabilidade por facto ilícito da Comunidade, o pedido de indemnização deve, portanto, ser julgado improcedente no seu conjunto, sem que seja necessário levar a cabo as medidas de instrução propostas pelos demandantes, as quais, atendendo às apreciações acima efectuadas, não são pertinentes.

## II — *Quanto à responsabilidade objectiva*

### A — *Argumentação das partes*

- 162 Os demandantes sublinham que a jurisprudência reconheceu uma responsabilidade objectiva da Comunidade quando um particular suporte, em benefício do interesse geral, um encargo, a que corresponda um prejuízo anormal e especial, que normalmente não lhe incumbiria (acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Junho de 1972, *Compagnie d'approvisionnement e Grands Moulins de Paris/Comissão*, 9/71 e 11/71, *Recueil*, p. 391; *Colect.*, p. 131; de 6 de Dezembro de 1984, *Biovilac/CEE*, 59/83, *Recueil*, p. 4057; de 24 de Junho de 1986, *Développement SA e Clemessy/Comissão*, 267/82, *Colect.*, p. 1907, e de 29 de Setembro de 1987, *De Boer Buizen/Conselho e Comissão*, 81/86, *Colect.*, p. 3677; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Abril de 1998, *Dorsch Consult/Conselho e Comissão*, T-184/95, *Colect.*, p. II-667).
- 163 Alegam, em primeiro lugar, terem sido obrigados a suportar um prejuízo anormal, isto é, um prejuízo que ultrapassou os limites dos riscos económicos inerentes às actividades no sector em causa (acórdão *Biovilac/CEE*, já referido, n.º 27). Este prejuízo resultara do estabelecimento da quota de alabote da

Gronelândia para 1995 e era estranho aos riscos inerentes ao sector da pesca. A este respeito, recordam que a pesca constitui uma actividade económica na qual o elemento de planificação é essencial. Os armadores devem projectar e repartir as saídas de pesca, contratar o pessoal necessário, comprar o material adequado e adaptar os navios à natureza específica de cada saída, bem como obter as autorizações de pesca exigidas. Estes preparativos implicam necessariamente investimentos elevados. Ora, nas circunstâncias do caso vertente, teria sido impossível para um armador diligente realizar uma planificação racional, dada a ausência de estabilidade, contudo necessária às suas actividades.

164 Explicam que, numa primeira fase, só puderam basear-se no TAC de 27 000 toneladas fixado pelo Regulamento n.º 3366/94, o qual ainda teve de ser repartido. Foi nesta base que planificaram a sua actividade para 1995, tendo em conta uma ausência de repartição definitiva. Surpreendentemente, a Comunidade viu ser-lhe atribuída uma quota de apenas 3 400 toneladas deste TAC, o que para ela representou uma redução de 92% relativamente às capturas do ano anterior. Explicam que, embora o Conselho e Comissão tivessem anunciado uma objecção a esta atribuição, as ameaças canadianas, a modificação levada a cabo por este país da sua legislação de 3 de Março de 1995, o apresamento do navio *Estai*, as perseguições de navios e o início das negociações bilaterais, e não multilaterais, criaram aos armadores que praticavam a pesca em causa uma situação de insegurança e um sentimento de angústia. Contudo, este sentimento foi compensado pela confiança que depositavam nas instituições comunitárias, as quais lhes garantiam defender os seus interesses perante o Canadá. Recordam que, pouco tempo depois, quando decorriam as negociações, o Conselho lhes atribuiu, através do Regulamento n.º 850/95, uma quota de 18 630 toneladas, a qual implicava já uma redução de 58% relativamente às capturas do ano anterior. À despeito das dificuldades, procuraram adaptar-se a este novo quadro. Ainda estavam confiantes no facto de que as instituições conservariam uma atitude firme face à ilegalidade cometida pelo Canadá e à chantagem exercida por este Estado. Ora, em virtude do acordo bilateral de pesca, os demandantes viram ser-lhes retirada qualquer hipótese de exercer as suas actividades normalmente.

165 Observam que fizeram tudo o que estava ao seu alcance para se adaptarem às novas circunstâncias e, por conseguinte, para reduzir o seu prejuízo.

- 166 Consideram que, mesmo que o conflito entre a Comunidade e o Canadá não tenha podido ser evitado, o dano poderia tê-lo sido se a Comunidade, fiel à sua conduta em situações comparáveis, tivesse indemnizado os armadores afectados. Referem-se, a título de exemplo, à Decisão 95/451/CE do Conselho, de 26 de Outubro de 1995, relativa a uma medida específica para a concessão de uma indemnização destinada aos pescadores de determinados Estados-Membros da Comunidade que tiveram de suspender as suas actividades de pesca nas águas sob a soberania ou jurisdição de Marrocos (JO L 264, p. 28), e à Decisão 87/419/CEE da Comissão, de 11 de Fevereiro de 1987, relativa a uma lei regional que cria intervenções extraordinárias no que respeita à pesca marítima na Sicília, adoptada pelo Governo italiano (JO L 227, p. 50).
- 167 Os demandantes alegam, em segundo lugar, terem sido obrigados a suportar um prejuízo social especial, isto é, um prejuízo que toca uma categoria de operadores económicos afectados nos seus interesses patrimoniais de um modo que os distingue de todos os restantes operadores económicos (acórdão Dorsch Consult/Conselho e Comissão, já referido, n.º 82). No caso vertente, os armadores afectados constituíam um grupo perfeitamente determinado e identificado, distinto de todos os outros operadores no sector da pesca. Dedicavam-se, na área de regulamentação, a uma actividade tradicional de pesca do alabote da Gronelândia, que constituía a principal fonte de actividade da frota de arrastões congeladores onde concentraram os seus investimentos.
- 168 O prejuízo anormal e especial em questão corresponde ao que foi acima descrito, na parte consagrada à responsabilidade por facto ilícito.
- 169 O referido prejuízo foi causado pela Comunidade. Com efeito, a conduta e as acções dos demandados conduziram a restrições e a uma instabilidade que se traduziram por perdas desproporcionadas, estranhas à actividade normal de pesca. As variações da quota atribuída à frota comunitária, directamente ligadas à conduta e às acções dos demandados, impediram qualquer planificação razoável e causaram prejuízos que, em circunstâncias normais, não se teriam verificado.

- 170 O Conselho e a Comissão contestam que, no caso vertente, estejam reunidas as condições constitutivas de uma responsabilidade objectiva da Comunidade.

*B — Apreciação do Tribunal*

- 171 Deve recordar-se que, na hipótese de o princípio da responsabilidade objectiva da Comunidade dever ser reconhecido em direito comunitário, a verificação dessa responsabilidade pressuporia, em qualquer dos casos, estarem cumulativamente preenchidas três condições, a saber, a realidade do prejuízo alegadamente sofrido, o nexo de causalidade entre este e o acto imputado às instituições da Comunidade bem como o carácter anormal e especial deste prejuízo (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 2000, Dorsch Consult/Conselho e Comissão, C-237/98 P, Colect., p. I-4549, n.<sup>os</sup> 17 a 19).
- 172 A fim de determinar se o prejuízo em causa apresenta carácter anormal, há que apreciar se o mesmo ultrapassa os limites dos riscos económicos inerentes às actividades do sector em causa (acórdão Biovilac/CEE, já referido, n.º 27, e acórdão de 28 de Abril de 1998, Dorsch Consult/Conselho e Comissão, já referido, n.º 80).
- 173 No caso vertente, os demandantes foram afectados por uma redução das suas possibilidades de pesca na sequência da fixação de um TAC e, portanto, de uma quota comunitária cujo nível era inferior ao que tinham previsto.
- 174 A este respeito, deve sublinhar-se, em primeiro lugar, resultar do anexo III da petição, o qual retoma as quotas fixadas na área de regulamentação entre 1995 e 1999, que variações igualmente importantes, como uma redução a metade, ou até uma supressão do TAC, não são pouco frequentes nesta área. Assim, a título de

exemplo, o TAC da espécie «Squid (*Ilex*)» nas subáreas 2 e 3 da NAFO, que era de 150 000 toneladas entre 1995 e 1998, foi reduzido a metade em 1999 e o TAC da espécie «Redfish» na área 3LN, que era de 14 000 toneladas em 1995 e passou a 11 000 toneladas de 1996 a 1997, foi reduzido a zero em 1998 e 1999.

- 175 Em segundo lugar, como foi visto nos n.ºs 105 e 106 *supra*, face às circunstâncias e, nomeadamente, tendo em conta a determinação muito forte do Governo canadiano, que era notória desde o início de 1994, a redução das possibilidades de pesca de alabote da Gronelândia para a frota comunitária na área de regulamentação não constituiu uma mudança imprevisível, nem no seu princípio nem no seu alcance.
- 176 Em terceiro lugar, os actos em causa, embora tivessem por efeito limitar as possibilidades de pesca de alabote da Gronelândia na área de regulamentação, não impediam totalmente o prosseguimento desta pesca, nem os armadores comunitários de deslocar a sua actividade para a pesca de outros peixes nessa área ou para a pesca da mesma ou de outras espécies noutras áreas.
- 177 Em quarto lugar, o prejuízo invocado pelos demandantes consiste, no essencial, num lucro cessante que, por sua vez, assenta na premissa de que os mesmos gozavam de um direito à exploração do banco de alabote da Gronelândia em questão. Ora, como foi acima visto, os demandantes não podem invocar um direito desta natureza, quer seja invocado enquanto direito tradicional de pesca, direito decorrente do princípio da estabilidade relativa ou direito adquirido. A este respeito, deve recordar-se que os operadores económicos não podem invocar um direito adquirido à manutenção de um benefício resultante de uma regulamentação comunitária e, por maioria de razão, de um benefício resultante de uma regulamentação elaborada no quadro de uma organização internacional em que a Comunidade participe.
- 178 Daqui decorre que o prejuízo invocado pelos demandantes não ultrapassou os limites dos riscos económicos inerentes às actividades no sector em causa. Por conseguinte, não se tratou de um risco «anormal» à luz das condições em que a

responsabilidade extracontratual por facto lícito da Comunidade poderia, eventualmente, verificar-se.

179 O carácter cumulativo das referidas condições implica que, desde que uma delas não se encontre satisfeita, não se verifique a responsabilidade extracontratual da Comunidade por facto lícito das suas instituições (acórdão de 15 de Junho de 2000, Dorsch Consult/Conselho e Comissão, já referido, n.º 54).

180 Daqui decorre que, na medida em que se baseia, a título subsidiário, na responsabilidade objectiva da Comunidade, a acção deve igualmente ser julgada improcedente.

181 A acção deve, por conseguinte, ser julgada improcedente no seu conjunto.

### Quanto às despesas

182 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo os demandantes sido vencidos, há que condená-los nas despesas, em conformidade com o pedido feito nesse sentido pelo Conselho e pela Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

- 1) A acção é julgada improcedente.
  
- 2) Os demandantes suportarão as despesas.

Azizi

Lenaerts

Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Dezembro de 2001.

O secretário

O presidente

H. Jung

M. Jaeger

II - 3654

Índice

Enquadramento regulamentar .....	II - 3604
Factos na origem do litígio .....	II - 3605
Tramitação processual e pedidos das partes .....	II - 3607
Questão de direito .....	II - 3610
I — Quanto à responsabilidade por facto ilícito .....	II - 3610
A — Quanto à ilegalidade da conduta da Comissão ao longo das negociações levadas a cabo no âmbito da Convenção NAFO, tendo em vista a fixação de um TAC de alabote da Gronelândia para 1995 .....	II - 3610
Argumentação das partes .....	II - 3610
Apreciação do Tribunal .....	II - 3615
B — Quanto à ilegalidade da conduta do Conselho no âmbito da adopção do Regulamento n.º 3366/94 .....	II - 3621
Argumentação das partes .....	II - 3621
Apreciação do Tribunal .....	II - 3622
C — Quanto à ilegalidade da conduta do Conselho e da Comissão no âmbito da conclusão e da aprovação do acordo bilateral de pesca, e da adopção do Regulamento n.º 1761/95 .....	II - 3628
Quanto à violação do princípio da segurança jurídica .....	II - 3628
— Argumentação das partes .....	II - 3628
— Apreciação do Tribunal .....	II - 3631
Quanto à violação do princípio da protecção da confiança legítima .....	II - 3636
— Argumentação das partes .....	II - 3636
— Apreciação do Tribunal .....	II - 3637
Quanto à violação do princípio da proporcionalidade .....	II - 3640
— Argumentação das partes .....	II - 3640
— Apreciação do Tribunal .....	II - 3642
Quanto à violação dos princípios da estabilidade relativa e do respeito dos direitos tradicionais de pesca .....	II - 3643
— Argumentação das partes .....	II - 3643
— Apreciação do Tribunal .....	II - 3645
	II - 3655

Quanto ao desvio de poder .....	II-3646
— Argumentação das partes .....	II-3646
— Apreciação do Tribunal .....	II-3647
II — Quanto à responsabilidade objectiva .....	II-3648
A — Argumentação das partes .....	II-3648
B — Apreciação do Tribunal .....	II-3651
Quanto às despesas .....	II-3653