

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

F. G. JACOBS

apresentadas em 10 de Julho de 2003 <sup>1</sup>

1. Neste processo, a Comissão interpõe recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância <sup>2</sup>, que julgou admissível o recurso, interposto pela sociedade Jégo-Quéré et Cie SA (a seguir «Jégo-Quéré») ao abrigo do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, de anulação dos artigos 3.º, alínea d), e 5.º do Regulamento (CE) n.º 1162/2001 da Comissão, de 14 de Junho de 2001, que estabelece medidas para a recuperação da unidade populacional de pescada nas subzonas CIEM III, IV, V, VI e VII e nas divisões CIEM VIII a, b, d, e, bem como as respectivas condições para o controlo das actividades dos navios de pesca <sup>3</sup>.

2. O artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, dispõe:

«Qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor [...] recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que,

embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito.»

3. Para provar que tem a legitimidade necessária para interpor o recurso, a sociedade Jégo-Quéré tem que demonstrar, *inter alia*, que as disposições do regulamento que pretende impugnar lhe dizem «individualmente respeito».

4. A interpretação tradicional do conceito de «acto que diz individualmente respeito» foi enunciada no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Plaumann/Comissão <sup>4</sup> e, nos termos desta, uma acto de que não são destinatárias não pode dizer individualmente respeito às pessoas singulares ou colectivas, a menos que sejam afectadas em razão de determinadas qualidades que lhes são próprias ou de uma situação de facto que as caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-as, por isso, de forma idêntica à de um destinatário.

1 — Língua original: inglês.

2 — Acórdão de 3 de Maio de 2002, Jégo-Quéré (T-177/01, Colect., p. II-2365).

3 — JO 2001, L 159, p. 4.

4 — Acórdão de 15 de Julho de 1963, (25/62, Colect. 1962-1964, p. 279, n.º 107).

5. O Tribunal de Primeira Instância considerou que a sociedade Jégo-Quéré não conseguiu demonstrar que o acto lhe dizia individualmente respeito, de acordo com a interpretação tradicional, mas concluiu que o seguimento estrito desta interpretação conduz a que, em determinadas circunstâncias, o direito comunitário não garanta aos particulares o direito a uma tutela jurisdiccional efectiva. Considerou também que a letra do artigo 230.º CE não exige a interpretação tradicional. Por isso, propôs um novo conceito de acto que diz individualmente respeito, segundo o qual uma disposição comunitária de carácter geral diz individualmente respeito às pessoas singulares ou colectivas se afectar, de forma certa e actual, a sua situação jurídica, restringindo os seus direitos ou impondo-lhes obrigações. Aplicando a sua nova interpretação ao caso em apreço, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que o acto dizia individualmente respeito à sociedade Jégo-Quéré e que, por conseguinte, esta podia prosseguir o seu recurso de anulação.

6. A fundamentação do Tribunal de Primeira Instância tem agora que ser apreciada à luz do posterior acórdão que o Tribunal de Justiça proferiu no processo Unión de Pequeños Agricultores<sup>5</sup>, que reiterou a interpretação tradicional do conceito de

acto que diz individualmente respeito, como condição imprescindível da legitimidade nos termos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

### Contexto factual e de direito

7. O artigo 15.º 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<sup>6</sup>, na sua versão alterada, confere à Comissão poderes para adoptar medidas urgentes quando a conservação dos recursos haliêuticos está ameaçada de perturbações graves e inesperadas.

8. No mês de Dezembro de 2000, a Comissão e o Conselho, alertados pelo Conselho Internacional para a Exploração do Mar (CIEM), consideraram urgente a execução dum plano de recuperação da unidade populacional de pescada.

9. Nos termos da competência que lhe é atribuída pelo artigo 15.º do Regulamento

5 — Acórdão de 25 de Julho de 2002 (C-50/00 P, Colect., p. I-6677).

6 — JO 1992, L 389, p. 1.

(CEE) n.º 3760/92, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 1162/2001 (a seguir «regulamento» ou «regulamento controvertido») <sup>7</sup>. Este regulamento tem por finalidade a diminuição das capturas de juvenis de pescada. Aplica-se aos navios de pesca que operam nas zonas nele definidas e impõe-lhes uma malhagem mínima, que varia segundo as zonas, para as diferentes técnicas de pesca à rede, qualquer que seja a espécie visada pelo navio em causa.

10. O recurso de anulação interposto pela sociedade Jégo-Quéré diz respeito aos artigos 3.º, alínea d), e 5.º do regulamento (a seguir «disposições impugnadas»). O artigo 3.º, alínea d), do regulamento proíbe a utilização de «qualquer rede rebocada pelo fundo a que esteja fixado um saco de malhagem inferior a 100 mm por qualquer meio diferente de uma costura na parte da rede anterior ao saco». O artigo 5.º define as zonas geográficas em que se aplicam as disposições do regulamento e fixa as proibições exactas aplicáveis a cada zona. No que respeita às redes rebocadas, as proibições aplicam-se às malhas compreendidas entre 55 mm e 99 mm; quanto às artes fixas, aplicam-se, segundo as zonas, às malhas inferiores a 100 mm ou a 120 mm.

11. O regulamento entrou em vigor por tempo limitado e apenas até 1 de Março

de 2002. Posteriormente, foram adoptadas proibições substancialmente análogas através do Regulamento (CE) n.º 494/2002 da Comissão, de 19 de Março de 2002, que estabelece medidas técnicas suplementares para a recuperação da unidade populacional de pescada nas subzonas CIEM III, IV, V, VI e VII e nas divisões CIEM VIII a, b, d, e <sup>8</sup>.

12. A Jégo-Quéré é uma sociedade de armação de pesca estabelecida em França e que exerce de modo permanente no sul da Irlanda, na sub-zona CIEM VII, uma das subzonas a que o regulamento é aplicável, uma actividade de pesca dirigida à pescada, que representa, em média, 67,3% das suas capturas. Possui quatro navios de mais de trinta metros e utiliza redes com uma malhagem de 80 mm.

#### A tramitação no Tribunal de Primeira Instância e o acórdão recorrido

13. Em 2 de Agosto de 2001, a sociedade Jégo-Quéré interpôs no Tribunal de Pri-

7 — Referido *supra*, na nota 3.

8 — JO 2002, L 77, p. 8.

meira Instância recurso de anulação dos artigos 3.º, alínea d), e 5.º do regulamento controvertido. A Comissão contestou, suscitando, nos termos do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, uma questão prévia de admissibilidade. No seu acórdão, o Tribunal de Primeira Instância julgou improcedente a questão prévia suscitada pela Comissão e ordenou o prosseguimento do processo.

14. O Tribunal de Primeira Instância julgou, em primeiro lugar, que as disposições impugnadas tinham, pela sua natureza, carácter geral, dirigindo-se em termos abstractos a categorias de pessoas indeterminadas e aplicando-se a situações definidas objectivamente<sup>9</sup>. Concluiu, contudo, com base na jurisprudência assente, que podiam ser objecto de recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, caso dissessem directa e individualmente respeito à sociedade Jégo-Quéré<sup>10</sup>.

15. O Tribunal de Primeira Instância julgou que a condição do acto lhe dizer directamente respeito estava satisfeita no caso vertente<sup>11</sup>, mas concluiu que não se podia considerar que dissesse individual-

mente respeito à sociedade Jégo-Quéré com base nos critérios até ao presente elaborados pela jurisprudência comunitária<sup>12</sup>.

16. Começou por recordar a interpretação tradicional do conceito de acto que diz individualmente respeito, enunciada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Plaumann/Comissão<sup>13</sup> e segundo a qual um acto de que não são destinatárias não pode dizer individualmente respeito às pessoas singulares ou colectivas, a menos que sejam afectadas em razão de determinadas qualidades que lhes são próprias ou de uma situação de facto que as caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-as, por isso, de forma idêntica à de um destinatário<sup>14</sup>.

17. Aplicando a interpretação tradicional ao caso vertente, o Tribunal de Primeira Instância observou que as disposições impugnadas apenas dizem respeito à Jégo-Quéré na sua qualidade objectiva de pescador de pescada utilizando certa técnica de pesca em determinada zona, da mesma forma que a qualquer outro operador económico que se encontre, actual ou potencialmente, em idêntica situação<sup>15</sup>. Também não existiam quaisquer circuns-

9 — N.º 23 do acórdão.

10 — N.º 25 do acórdão.

11 — N.º 26 do acórdão.

12 — N.º 38 do acórdão.

13 — Já referido na nota 4, n.º 107 do acórdão.

14 — N.º 27 do acórdão.

15 — N.º 30 do acórdão.

tâncias específicas que impusessem à Comissão a obrigação especial de ter em conta a situação particular da Jégo-Quéré antes de adoptar o regulamento controvertido <sup>16</sup>.

seja possível interpor recurso de anulação nos termos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, o Tribunal de Primeira Instância procedeu a uma análise da adequação de duas vias processuais alternativas.

18. O Tribunal de Primeira Instância passou seguidamente a analisar o argumento da sociedade Jégo-Quéré de que, se o seu recurso for julgado inadmissível, ficará privada de qualquer via de recurso para contestar a legalidade das disposições impugnadas.

19. Como o Tribunal de Primeira Instância observou <sup>17</sup>, segundo jurisprudência assente, o direito comunitário consagra o direito a um recurso efectivo para um órgão jurisdicional competente, assente nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e nos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e, além disso, reafirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de Dezembro de 2002 em Nice <sup>18</sup>.

20. A fim de determinar se um particular pode efectivamente ficar privado do respectivo direito a recurso efectivo caso não lhe

21. Em primeiro lugar, considerou a possibilidade de recurso aos tribunais nacionais com reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 234.º CE. Salientou que, num caso como o presente, não existem medidas de execução que possam servir de base à acção perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Em seu entender, o facto de um particular ter a possibilidade de levar a validade da medida comunitária à apreciação dos órgãos jurisdicionais nacionais, violando as normas estabelecidas pela medida e invocando a ilegalidade de tais normas como defesa num processo judicial contra ele directamente dirigido, não lhe confere uma via adequada de tutela jurisdicional. Com efeito, não pode pedir-se aos particulares que violem a lei para obterem o acesso à justiça <sup>19</sup>.

22. Em segundo lugar, o Tribunal de Primeira Instância analisou se, ao abrigo dos artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE, a via da acção de indemnização fundada na responsabilidade extracontratual da Comunidade pode constituir

16 — N.ºs 31 a 37 do acórdão.

17 — N.ºs 41 e 42 do acórdão.

18 — JO 2000, C 364, p. 1.

19 — N.º 45 do acórdão.

uma alternativa adequada ao recurso de anulação. Concluiu que esta via processual:

«[...] não proporciona, num caso como o vertente, uma solução satisfatória aos interesses dos particulares. Com efeito, esta acção não pode conduzir a afastar da ordem jurídica comunitária um acto mesmo que, por hipótese, seja considerado ilegal. Tendo como pressuposto a existência de um dano directo causado pela aplicação do acto controvertido, esta acção está sujeita a condições de admissibilidade e de mérito diferentes das que regem o recurso de anulação e não coloca, portanto, o órgão jurisdicional comunitário em condições de exercer, em toda a sua dimensão, a fiscalização da legalidade que tem por missão efectuar. Em particular, quando uma medida de carácter geral, como as disposições impugnadas neste caso concreto, é posta em causa no contexto de uma tal acção, a fiscalização efectuada pelo órgão jurisdicional comunitário não se estende a todos os elementos susceptíveis de afectar a legalidade dessa medida, mas limita-se a sancionar as violações suficientemente caracterizadas de regras de direito que têm por objecto conferir direitos aos particulares (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.ºs 41 a 43; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 23 de Outubro de 2001, Dieckmann & Hansen/Comissão, T-155/99, Colect., p. II-3143, n.ºs 42 e 43; v. também, para um caso de violação não suficientemente caracterizada, acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão, C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, n.ºs 18 e 19, e, para um caso em que a regra invocada não tem por efeito conferir direitos aos particulares, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezem-

bro de 2001, Area Cova e o./Conselho e Comissão, T-196/99, Colect., p. II-3597, n.º 43)»<sup>20</sup>.

23. O Tribunal de Primeira Instância concluiu, por conseguinte, que não se pode considerar que os processos previstos nos artigos 234.º CE, por um lado, e 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE, por outro, garantem aos particulares um direito de recurso efectivo que lhes permita contestar a legalidade de disposições comunitárias de carácter geral que afectem directamente a sua situação jurídica<sup>21</sup>.

24. Embora aceitando que esta circunstância não pode autorizar uma modificação do sistema de vias de recurso e de processos estabelecido pelo Tratado, considerou que não há razões imperiosas para seguir a tradicional interpretação estrita do conceito de acto que diz individualmente respeito<sup>22</sup>. Por conseguinte, propôs uma nova interpretação, nos termos da qual deve considerar-se que uma disposição comunitária de carácter geral que diz directamente respeito a uma pessoa singular ou colectiva lhe diz individualmente respeito se a disposição em questão «afectar, de forma certa e actual, a sua situação jurídica, restringindo os seus direitos ou impondo-lhe obrigações», independentemente do número e da situação de outras pessoas igualmente afectadas pela disposição ou susceptíveis de o ser<sup>23</sup>.

20 — N.º 46 do acórdão.

21 — N.º 47 do acórdão.

22 — N.ºs 48 e 49 do acórdão.

23 — N.º 51 do acórdão.

25. Com esses fundamentos, o Tribunal de Primeira Instância julgou que o regulamento controvertido dizia individualmente respeito à sociedade Jégo-Quéré, uma vez que lhe impunha obrigações precisas respeitantes à malhagem das redes a utilizar<sup>24</sup>. Portanto, o Tribunal de Primeira Instância julgou improcedente a questão prévia de admissibilidade suscitada pela Comissão e ordenou o prosseguimento do processo para apreciação do mérito.

### *Quanto à admissibilidade do recurso*

27. A título preliminar, a sociedade Jégo-Quéré invoca a inadmissibilidade do recurso. Alega que a Comissão não fornece qualquer indicação quanto à data em que o acórdão lhe foi notificado, conforme exige o artigo 112.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Por conseguinte e na falta de prova em contrário, a sociedade Jégo-Quéré põe em dúvida que o recurso tenha sido efectivamente interposto no prazo de dois meses a contar da notificação do acórdão.

### O recurso

26. Nos presentes autos, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça anule o acórdão do Tribunal de Primeira Instância e julgue inadmissível o recurso de anulação interposto do regulamento controvertido ou, a título subsidiário, que remeta o processo ao Tribunal de Primeira Instância. A sociedade Jégo-Quéré pede que o Tribunal de Justiça julgue inadmissível o recurso da Comissão, por ter sido interposto fora do prazo, ou, a título subsidiário, que o julgue improcedente e confirme o acórdão do Tribunal de Primeira Instância. Interpõe ainda recurso subordinado, pedindo que o Tribunal de Justiça anule o acórdão recorrido, na medida em que julgou que, de acordo com a interpretação tradicional da jurisprudência comunitária, o acto não diz individualmente respeito à sociedade Jégo-Quéré, na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

28. A Comissão apensou ao seu recurso o acórdão do Tribunal de Primeira Instância, juntamente com o ofício do secretário do Tribunal de Primeira Instância que acompanhava o acórdão. O ofício tem carimbada a menção de que foi recebido em 8 de Maio de 2002. O recurso da Comissão está datado de 17 de Julho de 2002.

29. Nestes termos, verifica-se tanto que a Comissão forneceu no seu recurso uma indicação da data em que foi notificada do acórdão recorrido como que este foi interposto dentro do prazo fixado pelo artigo 49.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, em conjugação com os artigos 80.º e 81.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

30. Por conseguinte, entendo que o recurso da Comissão é admissível.

24 — N.º 52 e 53 do acórdão.

*Quanto ao mérito*

31. A Comissão invoca dois fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro assenta na violação pelo Tribunal de Primeira Instância do seu próprio Regulamento de Processo, na medida em que este deveria ter sido atribuído à sessão plenária do Tribunal de Primeira Instância. Nos termos do artigo 14.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, um processo pode ser atribuído à sessão plenária «sempre que a dificuldade jurídica, a importância do processo ou circunstâncias excepcionais o justifiquem». A Comissão sustenta que a decisão do Tribunal de Primeira Instância de proceder no presente caso ao reviramento da jurisprudência assente do Tribunal de Justiça constituía matéria de considerável dificuldade jurídica e importância e que a não atribuição do processo à sessão plenária constitui, portanto, um erro manifesto de apreciação por parte do Tribunal de Primeira Instância.

32. No seu segundo fundamento, a Comissão alega que a interpretação do conceito de acto que diz individualmente respeito adoptada pelo Tribunal de Primeira Instância no caso vertente constitui violação do direito comunitário. A Comissão sustenta que essa interpretação é tão extensiva que, na prática, elimina inteiramente a condição de o acto dizer individualmente respeito e, por conseguinte, é contrária ao exposto teor do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE. Além disso, na opinião da Comissão, o Tribunal de Primeira Instância errou quando concluiu que a interpretação tradicional do conceito de acto que diz individualmente respeito não garante o direito a uma tutela jurisdicional efectiva. Esse direito não confere qualquer legitimidade de carácter geral aos particulares para

interporem recurso directo de anulação e está devidamente protegido no direito comunitário, pois que os particulares podem impugnar a validade dos actos comunitários nos termos dos artigos 234.º CE ou 235.º CE e 288.º CE. Por último, a Comissão especula que uma interpretação mais extensiva do conceito de acto que diz individualmente respeito pode resultar na admissibilidade de um menor número de impugnações indirectas nos termos do artigo 234.º CE, em razão da orientação jurisprudencial comunitária que se iniciou com o acórdão TWD *Textile-werke Degendorf*<sup>25</sup>.

33. Quanto ao primeiro fundamento da Comissão, a sociedade Jégo-Quééré sustenta que deve ser julgado improcedente, uma vez que a Comissão nunca solicitou, em fase alguma do processo no Tribunal de Primeira Instância, que este atribuísse o processo à sessão plenária e isto apesar da referência explícita a essa possibilidade no artigo 51.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

34. Em resposta ao segundo fundamento da Comissão, a sociedade Jégo-Quééré defende que, longe de eliminar a condição do acto lhe dizer individualmente respeito, uma interpretação ampla e flexível desse conceito é, não apenas compatível com o quarto parágrafo do artigo 230.º CE, como necessária para garantir o direito dos particulares a um recurso jurisdicional efectivo.

25 — Acórdão de 9 de Março de 1994 (C-188/92, *Colect.*, p. I-833).



35. A sociedade Jégo-Quéré sustenta que, contrariamente ao que alega a Comissão, o acórdão recorrido não interpreta erradamente esse direito, confundindo-o com o direito de interpor recurso directo de anulação. O acórdão assenta no pressuposto de que só é necessária uma via directa para garantir o direito a uma tutela jurisdicional efectiva no caso de os particulares não disporem de meios indirectos de impugnação adequados.

36. Na opinião da Jégo-Quéré, o Tribunal de Primeira Instância concluiu, correctamente, que, num caso como o presente, em que o acto controvertido reveste a forma de regulamento, não existem vias processuais alternativas que protejam adequadamente o direito dos particulares a uma tutela jurisdicional efectiva. Na falta de medidas nacionais de execução que possam ser impugnadas, a única via pela qual um particular pode provocar a instauração de um processo nacional será violando a lei e invocando a ilegalidade do acto comunitário como meio de defesa.

37. A sociedade Jégo-Quéré contesta ainda o argumento da Comissão de que poderia obter uma solução mais adequada, considerado o período limitado de vigência do acto impugnado, intentando uma acção de indemnização com base nos artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE. Esse argumento ignora o facto de o acto controvertido apenas constituir uma fase do processo em curso para a reforma da política comum de pescas, que implica a adopção de actos destinados a vigorar por

períodos de tempo mais longos ou mesmo indefinidamente. Por conseguinte, a sociedade Jégo-Quéré não teria outra alternativa senão ir intentando periodicamente novas acções de indemnização. Além disso, é paradoxal interpretar restritivamente o conceito de acto que diz individualmente respeito com base no facto de os particulares se poderem prevalecer, em alternativa, dos artigos 235.º CE e 288.º CE. Como o Tribunal de Primeira Instância já tem indirectamente competência para fiscalizar a legalidade de actos de carácter geral em acções de indemnização que podem ser propostas por uma categoria ilimitada de pessoas, parece anómalo insistir em regras tão estritas no que respeita ao recurso directo de anulação.

38. É necessário analisar o segundo fundamento da Comissão no contexto do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Unión de Pequeños Agricultores<sup>26</sup>, proferido já após a Comissão ter interposto o presente recurso.

39. Esse processo teve por origem o recurso interposto por uma associação de agricultores, a Unión de Pequeños Agricultores (a seguir «UPA»), ao abrigo do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, de anulação do Regulamento (CE) n.º 1638/98 do Conselho, de 20 de Julho de 1998, que alterou a organização comum de mercado

26 — Já referido na nota 5.

no sector das matérias gordas<sup>27</sup>. O Tribunal de Primeira Instância negou provimento ao recurso, julgando-o manifestamente inadmissível<sup>28</sup>. A UPA recorreu para o Tribunal de Justiça, invocando que o despacho do Tribunal de Primeira Instância infringia o seu direito a uma tutela jurisdicional efectiva, pois que o regulamento que pretendia impugnar não exigia qualquer legislação nacional para sua execução que pudesse nos termos do direito espanhol dar origem a um processo nacional susceptível de permitir um reenvio prejudicial.

40. Tendo julgado o processo em sessão plenária, o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso da UPA e confirmou a interpretação tradicional do conceito de acto que diz individualmente respeito, como enunciada no acórdão Plaumann<sup>29</sup>. Aceitando embora que a condição do acto dizer individualmente respeito «deve ser interpretada à luz do princípio de uma tutela jurisdicional efectiva, tendo em conta as diversas circunstâncias susceptíveis de individualizar um recorrente», o Tribunal de Justiça declarou também que «tal interpretação não pode levar a afastar a condição em causa, expressamente prevista pelo Tratado, sem exorbitar das competências por este atribuídas aos órgãos jurisdicionais comunitários»<sup>30</sup>.

41. À luz do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Unión de Pequeños Agricultores, parece óbvia a procedência do segundo fundamento da Comissão e que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao afastar-se da interpretação tradicional do conceito de acto que diz individualmente respeito. Ao julgar que o acto dizia individualmente respeito à sociedade Jégo-Quéré com base numa nova interpretação desse conceito, após ter concluído que assim não era segundo o critério enunciado no acórdão Plaumann, o Tribunal de Primeira Instância violou o disposto no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

42. A sociedade Jégo-Quéré opõe-se a esta conclusão, invocando que, no caso em apreço e ao contrário do que sucedia no processo Unión de Pequeños Agricultores, é incontroverso que a sociedade Jégo-Quéré só podia defender os seus argumentos perante um órgão jurisdicional nacional violando a lei. A Jégo-Quéré alega que semelhante possibilidade não protege adequadamente o seu direito a uma tutela jurisdicional efectiva. Alega ainda outras razões para distinguir o presente do processo na origem do acórdão Unión de Pequeños Agricultores, que abordarei no contexto do seu recurso subordinado.

43. Como expliquei nas conclusões que apresentei no processo Unión de Pequeños Agricultores, tenho sérias dúvidas quanto ao critério estrito da legitimidade activa presentemente aplicável nos termos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE. Em minha opinião, esse critério suscita o grave

27 — JO 1998, L 210, p. 32.

28 — Despacho do Tribunal de Primeira Instância, de 23 de Novembro de 1999, Unión de Pequeños Agricultores (UPA) (T-173/98, Colect., p. II-3357).

29 — N.ºs 36 e 37 do acórdão.

30 — N.º 44 do acórdão.

risco de ficarem os particulares privados de qualquer via satisfatória para impugnam, num órgão jurisdicional competente, a validade de um acto comunitário de carácter geral e de aplicação directa. Pode revelar-se impossível a esses particulares acederem a um órgão jurisdicional nacional (o qual, em todo o caso, não terá competência para se pronunciar sobre a validade dos actos das instituições comunitárias)<sup>31</sup> a não ser violando a lei, na expectativa de serem contra eles instaurados processos penais (ou outros processos de acção pública) nos quais o órgão jurisdicional nacional possa ser persuadido a submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativamente à validade do acto. Além das várias desvantagens de ordem prática que se podem prender com um reenvio prejudicial no contexto de processos penais, essa via processual expõe os particulares em causa a um risco inaceitável.

44. Também não creio que os artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE, proporcionem uma solução alternativa adequada. Como o Tribunal de Primeira Instância declarou no caso em apreço, uma acção de indemnização não coloca o órgão jurisdicional comunitário em condições de exercer, em toda a sua dimensão, a fiscalização de todos os elementos susceptíveis de afectar a legalidade de uma medida comunitária. Para essa acção proceder, é necessário que o demandante demonstre a existência de uma

violação suficientemente caracterizada de regras de direito que têm por objecto conferir direitos aos particulares. Em meu entender, não tem razão a Comissão quando sustenta que, para julgar se essa violação foi demonstrada, será sempre necessário ao órgão jurisdicional comunitário proceder a uma investigação exaustiva da legalidade da medida em causa.

45. No entanto, do acórdão Unión de Pequeños Agricultores decorre claramente que a interpretação tradicional do conceito de acto que diz individualmente respeito, por se entender que assenta no teor do próprio Tratado, tem que ser aplicada independentemente das suas consequências sobre o direito a uma tutela jurisdicional efectiva<sup>32</sup>.

46. Em meu entender, este resultado é insatisfatório, mas constitui a consequência inevitável das limitações que o Tribunal de Justiça considera que a actual redacção do quarto parágrafo do artigo 230.º CE impõem. Como este esclareceu no acórdão Unión de Pequeños Agricultores<sup>33</sup>, embora seja obviamente possível contemplar a possibilidade de um sistema de fiscalização

31 — Acórdão de 22 de Outubro de 1987, Foto-Frost (314/85, Colect, p. 4199, n.º 20).

32 — N.º 44 do acórdão.

33 — N.º 45 do acórdão.

da legalidade dos actos comunitários de alcance geral diferente daquele que foi instituído pelo Tratado, compete aos Estados-Membros reformar o sistema actualmente em vigor. Em minha opinião, existem argumentos ponderosos a favor da introdução de condições mais liberais à legitimidade activa no que respeita aos particulares que procuram impugnar actos comunitários de alcance geral a fim de assegurar que a tutela jurisdicional é plenamente garantida em todas as circunstâncias.

47. Por conseguinte, sou de opinião de que, à luz do estado actual do direito, o recurso da Comissão deve ser julgado procedente nos termos do segundo fundamento invocado. Assim sendo, não me parece necessário abordar o primeiro fundamento da Comissão, que invoca a violação do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

### *O recurso subordinado*

48. Permanece a questão de saber se, como sustenta a sociedade Jégo-Quééré, o Tribunal de Primeira Instância errou ao julgar que, de acordo com interpretação tradicional do conceito, o acto não dizia individualmente respeito à Jégo-Quééré.

49. Contrariamente à conclusão do Tribunal de Primeira Instância, a Jégo-Quééré sustenta que o regulamento controvertido não é, na realidade, um acto de carácter geral, mas antes um feixe de decisões individuais que, embora tomadas sob a forma de regulamento, lhe dizem directa e individualmente respeito. A sociedade Jégo-Quééré identifica uma série de excepções previstas no regulamento que, afirma, são aptas para fazer face às circunstâncias específicas de várias sociedades de armação de pesca que operam nas zonas a que o regulamento é aplicável. Segundo a Jégo-Quééré, as excepções não decorrem de diferenças objectivas e não são justificadas pela finalidade do regulamento, que é a de proteger a unidade populacional de pescada.

50. Creio que o Tribunal de Primeira Instância aplicou correctamente o critério fixado na jurisprudência, ao concluir que as disposições impugnadas, dirigindo-se em termos abstractos a categorias de pessoas indeterminadas e aplicando-se a situações definidas objectivamente, têm carácter geral<sup>34</sup>.

51. A Jégo-Quééré assinala ainda duas outras circunstâncias, que, em especial e na sua opinião, a individualizam relativamente a todas as outras pessoas afectadas pelo regulamento controvertido e que, portanto, lhe dizem individualmente respeito, na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

34 — N.ºs 23 e 24 do acórdão recorrido.

52. Em primeiro lugar, a Jégo-Quéré afirma que é o único armador que pratica de forma permanente a pesca no Mar Céltico com navios de mais de 30 metros e que apenas realiza capturas ínfimas de juvenis de pescada, como «capturas secundárias».

controvertido, propôs à Comissão uma solução alternativa para as disposições impugnadas que lhe foram impostas. Essa solução, que consistiria em observadores independentes comprovarem que os navios da Jégo-Quéré não realizam capturas de juvenis de pescada, teria cumprido o objectivo prosseguido pelo regulamento.

53. No entanto e mesmo que a sociedade Jégo-Quéré demonstrasse que é presente-mente o único armador que satisfaz os critérios que específica, não deixaria de ser afectada pelo regulamento controvertido devido ao exercício de uma actividade comercial que outros operadores, satisfazendo os mesmos critérios, poderão potencialmente exercer<sup>35</sup>. Como julgou o Tribunal de Primeira Instância, a Jégo-Quéré foi afectada pelo regulamento controvertido «da mesma forma que [...] qualquer outro operador económico que se encontre, actual ou potencialmente, em idêntica situação»<sup>36</sup>.

55. As intervenções da Jégo-Quéré perante a Comissão antes da adopção do regulamento só poderiam servir para a individualizar, de acordo com a jurisprudência relativa ao acto que diz individualmente respeito, se existisse uma regra, na legislação comunitária aplicável, que lhe concedesse certas garantias processuais<sup>37</sup>. Como o Tribunal de Primeira Instância observou, não é isso que acontece no caso em apreço<sup>38</sup>.

54. Em segundo lugar, a sociedade Jégo-Quéré alega que o acto lhe diz individualmente respeito na sequência do facto de ter sido a única sociedade de armação de pesca que, antes da adopção do regulamento

56. Por conseguinte, não posso concordar com a Jégo-Quéré em que o acto impugnado lhe diz individualmente respeito de acordo com a interpretação tradicional desse conceito; por conseguinte, entendo que o seu recurso subordinado deve ser julgado improcedente e que o seu recurso de anulação deve ser julgado inadmissível.

35 — V. acórdão Plaumann, já referido na nota 4, n.º 107.

36 — N.º 30 do acórdão recorrido.

37 — V., por exemplo, acórdão do Tribunal de Primeira Instância, Rica Foods/Comissão (T-47/00, Colect., p. II-113, n.º 55).

38 — N.º 36 do acórdão recorrido.

## Conclusão

57. Proponho, portanto, que o Tribunal de Justiça:

- 1) anule o acórdão do Tribunal de Primeira Instância;
- 2) julgue inadmissível o recurso de anulação;
- 3) condene a sociedade Jégo-Quére nas despesas, incluindo as referentes ao processo no Tribunal de Primeira Instância.