



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

27 de fevereiro de 2018*

«Reenvio prejudicial — Acordo de Parceria no domínio da pesca entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos — Protocolo que determina as possibilidades de pesca previstas por esse Acordo — Atos de celebração do Acordo e do Protocolo — Regulamentos que repartem as possibilidades de pesca fixadas pelo Protocolo entre os Estados-Membros — Competência jurisdicional — Interpretação — Validade à luz do artigo 3.º, n.º 5, TUE e do direito internacional — Aplicabilidade do Acordo e do Protocolo ao território do Sara Ocidental e águas adjacentes»

No processo C-266/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção do Foro da Rainha (Secção Administrativa), Reino Unido], por Decisão de 27 de abril de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de maio de 2016, no processo

The Queen, a pedido da Rainha:

Western Sahara Campaign UK

contra

Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs,

Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,

sendo interveniente:

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, J. Malenovský (relator), C. G. Fernlund e C. Vajda, presidentes de secção, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal e E. Jarašiūnas, juizes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 6 de setembro de 2017,

* Língua do processo: inglês.

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Western Sahara Campaign UK, por K. Beal, QC, C. McCarthy, barrister, e R. Curling, solicitor,
- em representação da Confédération marocaine de l’agriculture et du développement (Comader), por J.-F. Bellis, R. Hicheri et M. Struys, avocats, e R. Penfold, solicitor,
- em representação do Governo espanhol, por M. A. Sampol Pucurull, na qualidade de agente,
- em representação do Governo francês, por F. Alabrune, D. Colas, B. Fodda, S. Horrenberger e L. Legrand, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo português, por M. Figueiredo e L. Inez Fernandes, na qualidade de agentes,
- em representação do Conselho da União Europeia, por A. de Elera-San Miguel Hurtado e A. Westerhof Löfflerová, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta e B. Eggers, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 10 de janeiro de 2018,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade do Acordo de Parceria no domínio da pesca entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos (JO 2006, L 141, p. 4, a seguir «Acordo de Parceria»), aprovado e aplicado pelo Regulamento (CE) n.º 764/2006 do Conselho, de 22 de maio de 2006, relativo à celebração do acordo de parceria no domínio da pesca entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos (JO 2006, L 141, p. 1), pela Decisão 2013/785/UE do Conselho, de 16 de dezembro de 2013, relativa à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo entre a União Europeia e o Reino de Marrocos que fixa as possibilidades de pesca e a contrapartida financeira previstas no Acordo de Parceria no domínio da pesca entre a União Europeia e o Reino de Marrocos (JO 2013, L 349, p. 1), e pelo Regulamento (UE) n.º 1270/2013 do Conselho, de 15 de novembro de 2013, relativo à repartição das possibilidades de pesca a título do Protocolo entre a União Europeia e o Reino de Marrocos que fixa as possibilidades de pesca e a contrapartida financeira previstas no Acordo de Parceria no domínio da pesca em vigor entre a União Europeia e o Reino de Marrocos (JO 2013, L 328, p. 40).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de dois litígios entre a Western Sahara Campaign UK, respetivamente, aos Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (Serviço de Impostos e Alfândegas do Reino Unido) e ao Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (Ministro do Ambiente, da Alimentação e dos Assuntos Rurais do Reino Unido), a respeito da aplicação, por parte daquele serviço e do ministro, de acordos internacionais celebrados entre a União Europeia e o Reino de Marrocos e de atos derivados desses acordos.

Quadro jurídico

Direito internacional

Carta das Nações Unidas

- 3 O artigo 1.º da Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, em 26 de junho de 1945, enuncia:

«Os objetivos das Nações Unidas são:

[...]

2. Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos [...]

[...]»

- 4 O capítulo XI da Carta, com a epígrafe «Declaração relativa a territórios não autónomos», inclui o artigo 73.º, nos termos do qual:

«Os membros das Nações Unidas que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos ainda não se governem completamente a si mesmos reconhecem o princípio do primado dos interesses dos habitantes desses territórios e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios [...]

[...]»

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

- 5 A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1833, 1834 e 1835, p. 3, a seguir «Convenção sobre o Direito do Mar»), entrou em vigor em 16 de novembro de 1994. A sua celebração foi aprovada, em nome da Comunidade, pela Decisão 98/392/CE do Conselho, de 23 de março de 1998 (JO 1998, L 179, p. 1).

- 6 A parte II da Convenção sobre o Direito do Mar, com a epígrafe «Mar territorial e zona contígua», inclui o artigo 2.º, com a epígrafe «Regime jurídico do mar territorial, seu espaço aéreo sobrejacente, leito e subsolo», prevendo os n.ºs 1 e 3 o seguinte:

«1. A soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores e, no caso de Estado arquipélago, das suas águas arquipelágicas, a uma zona e mar adjacente designada pelo nome de mar territorial.

[...]

3. A soberania sobre o mar territorial é exercida de conformidade com a presente Convenção e as demais normas de direito internacional.»

- 7 A parte V desta Convenção, com a epígrafe «Zone económica exclusiva» inclui, designadamente os artigos 55.º e 56.º

- 8 Nos termos do artigo 55.º desta Convenção, com a epígrafe «Regime jurídico específico da zona económica exclusiva», «[a] zona económica exclusiva é uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente, sujeita ao regime jurídico específico estabelecido na presente parte, segundo o qual os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e os direitos e liberdades dos demais Estados são regidos pelas disposições pertinentes da presente Convenção.»
- 9 O artigo 56.º da mesma Convenção, com a epígrafe «Direitos, jurisdição e deveres do Estado costeiro na zona económica exclusiva», dispõe no seu n.º 1:

«Na zona económica exclusiva, o Estado costeiro tem:

- a) Direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos, [...]
- b) Jurisdição, de conformidade com as disposições pertinentes da presente Convenção, no que se refere a:
- [...]
- ii) investigação científica marinha,
- [...]
- c) Outros direitos e deveres previstos na presente Convenção.»

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados

- 10 A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados foi celebrada em Viena, em 23 de maio de 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331, a seguir «Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados»).
- 11 O artigo 3.º desta Convenção, com a epígrafe «Acordos internacionais não compreendidos no âmbito da presente Convenção», dispõe:

«O facto de a presente Convenção não se aplicar aos acordos internacionais concluídos entre Estados e outros sujeitos de direito internacional ou entre estes outros sujeitos de direito internacional, nem aos acordos internacionais em forma não escrita, não prejudica:

[...]

- b) A aplicação aos mesmos de quaisquer normas enunciadas na presente Convenção às quais estejam submetidos por força do direito internacional, independentemente desta Convenção;

[...]»

- 12 Nos termos do artigo 31.º da mesma convenção, com a epígrafe «Regra geral de interpretação»:

«1. Um tratado deve ser interpretado de boa-fé, de acordo com o sentido comum a atribuir aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respetivos objeto e fim.

2. Para efeitos de interpretação de um tratado, o contexto compreende, além do texto, preâmbulo e anexos incluídos:
- a) Qualquer acordo relativo ao tratado e que tenha sido celebrado entre todas as Partes quando da conclusão do tratado;
 - b) Qualquer instrumento estabelecido por uma ou mais Partes quando da conclusão do tratado e aceite pelas outras Partes como instrumento relativo ao tratado.
3. Ter-se-á em consideração, simultaneamente com o contexto:
- a) Todo o acordo posterior entre as Partes sobre a interpretação do tratado ou a aplicação das suas disposições;
 - b) Toda a prática seguida posteriormente na aplicação do tratado pela qual se estabeleça o acordo das Partes sobre a interpretação do tratado;
 - c) Toda a norma pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as Partes.
4. Um termo será entendido num sentido particular se estiver estabelecido que tal foi a intenção das Partes.»
- 13 Segundo o artigo 34.º da mesma Convenção, com a epígrafe «Regra geral respeitante aos terceiros Estados», «[u]m tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o consentimento deste.»

Direito da União

Acordo de Associação

- 14 O Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro, foi assinado em Bruxelas em 26 de fevereiro de 1996 (JO 2000, L 70, p. 2, a seguir «Acordo de Associação») e aprovado em nome das Comunidades Europeias pela Decisão 2000/204/CE, CECA do Conselho e da Comissão, de 24 de janeiro de 2000 (JO 2000, L 70, p. 1). De acordo com o seu artigo 96.º, entrou em vigor em 1 de março de 2000, como resulta da informação publicada *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 2000, L 70, p. 228).
- 15 O título VIII desse Acordo, com a epígrafe «Disposições institucionais, gerais e finais», inclui o artigo 94.º, nos termos do qual «[o] presente acordo é aplicável, por um lado, aos territórios em que são aplicáveis os Tratados que instituem a Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, nos seus próprios termos, e, por outro, ao território do Reino de Marrocos.»

Acordo de Parceria

- 16 Nos termos do seu artigo 17.º, o Acordo de Parceria entrou em vigor em 28 de fevereiro de 2007, como resulta da informação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2007, L 78, p. 31).
- 17 Como decorre do seu preâmbulo e dos seus artigos 1.º e 3.º, este Acordo pretende intensificar as relações de cooperação entre a União e o Reino de Marrocos, nomeadamente no âmbito do Acordo de Associação, instituindo, no setor da pesca, uma parceria destinada a promover uma pesca responsável nas zonas de pesca marroquinas e a desenvolver de forma eficaz a política de pesca marroquina. Para

esse efeito, o Acordo de Parceria cria regras relativas à cooperação económica, financeira, técnica e científica entre as Partes, às condições de acesso de navios com pavilhão dos Estados-Membros às zonas de pesca marroquinas e às modalidades de fiscalização das atividades de pesca nessas zonas.

- 18 Neste quadro, resulta do artigo 5.º do Acordo de Parceria, com a epígrafe «Acesso dos navios [da União] às pescarias nas zonas de pesca marroquinas», mais especificamente dos seus n.ºs 1 e 4, e do seu artigo 6.º, com a epígrafe «Condições gerais do exercício da pesca», nomeadamente do seu n.º 1, que o Reino de Marrocos se compromete «a autorizar os navios [da União] a exercer atividades de pesca nas suas zonas de pesca em conformidade com o presente acordo, incluindo o protocolo e seu anexo», com a condição de esses navios possuírem uma licença de pesca emitida pelas no autoridades desse Estado terceiro a pedido das autoridades competentes da União. Pela sua parte, a União compromete-se a «adotar todas as disposições adequadas para assegurar que os seus navios respeitem as disposições do presente acordo, assim como a legislação que rege o exercício da pesca nas águas sob a jurisdição [do Reino] de Marrocos, em conformidade com a Convenção [...] sobre o Direito do Mar».
- 19 O artigo 11.º de Acordo de Parceria, com a epígrafe «Zona de aplicação», esclarece que o Acordo se aplica «no território de Marrocos e nas águas sob jurisdição marroquina». Além disso, com a epígrafe «Definições», o artigo 2.º, alínea a), do mesmo Acordo precisa que, para efeitos deste Acordo, do Protocolo e do seu anexo, por «zona de pesca marroquina» se deve entender «as águas sob a soberania ou jurisdição do Reino de Marrocos».
- 20 O artigo 16.º do Acordo de Parceria prevê que «[o] protocolo e o seu anexo e apêndices constituem parte integrante do presente acordo».

Protocolo de 2013

- 21 Ao Acordo de Parceria estava inicialmente anexado um protocolo (a seguir «protocolo inicial») cujo objeto era «fixar as possibilidades pesca» previstas no seu artigo 5.º
- 22 Este protocolo inicial foi substituído por outro protocolo a que, por seu turno, sucedeu, em 2013, o Protocolo entre a União Europeia e o Reino de Marrocos que fixa as possibilidades de pesca e a contrapartida financeira previstas no Acordo de Parceria no domínio da pesca entre a União Europeia e o Reino de Marrocos (JO 2013, L 328, p. 2, a seguir «Protocolo de 2013»). Este Protocolo foi aprovado pela Decisão 2013/785 e entrou em vigor em 15 de julho de 2014, conforme resulta da informação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2014, L 228, p. 1).
- 23 Nos termos do artigo 1.º do Protocolo de 2013, com a epígrafe «Princípios gerais», «[o] Protocolo, juntamente com o seu anexo e respetivos apêndices, faz parte integrante do Acordo de Parceria [...] que se inscreve no âmbito do Acordo [de Associação]». Por outro lado, o Protocolo «contribui para a realização dos objetivos gerais do Acordo de Associação [...]».
- 24 Nos termos do artigo 2.º do Protocolo de 2013, com a epígrafe «Período de aplicação, vigência e possibilidades de pesca», aos navios que arvoram pavilhão de um Estado-Membro da União Europeia (UE) que possuam uma licença de pesca emitida em conformidade com o Acordo de Parceria e com o Protocolo e seu anexo, são atribuídas, por um período de quatro anos, na zona de pesca marroquina, possibilidades de pesca artesanal, demersal e pelágica segundo o quadro anexo ao Protocolo. As possibilidades de pesca são suscetíveis de revisão, de comum acordo, nos termos do artigo 5.º do Protocolo.

- 25 O anexo do Protocolo de 2013, com a epígrafe «Condições do exercício da pesca na zona de pesca marroquina pelos navios da União Europeia», inclui um capítulo III, com a epígrafe «Zonas de pesca» e com o seguinte teor:

«[O Reino de] Marrocos deve comunicar à União [...] as coordenadas geográficas das linhas de base e da sua zona de pesca e todas as zonas no interior desta última em que a pesca esteja proibida [...]

As zonas de pesca por cada categoria na zona atlântica de Marrocos são definidas nas fichas técnicas (apêndice 2).»

- 26 O apêndice 2 deste anexo inclui seis fichas técnicas numeradas de 1 a 6. Cada uma destas fichas técnicas diz respeito a uma categoria de pesca determinada e define as condições do exercício da pesca para essa categoria. Entre as condições previstas em cada uma das fichas figura o «[l]imite geográfico da zona autorizada».
- 27 O apêndice 4 do referido anexo, com a epígrafe «Coordenadas das zonas de pesca», indica que «[a]ntes da entrada em vigor [do Protocolo de 2013], o Departamento [das Pescas Marítimas do Ministério da Agricultura e das Pescas do Reino de Marrocos] deve comunicar à Comissão as coordenadas geográficas da linha de base de Marrocos, da sua zona de pesca e das zonas em que a navegação e a pesca são proibidas».

Atos de aplicação do Acordo de Parceria e do Protocolo de 2013

- 28 O Regulamento n.º 764/2006 tem por objeto, nos termos do seu considerando 3, definir a chave de repartição das possibilidades de pesca pelos Estados-Membros previstas no Acordo de Parceria, durante o período de aplicação do protocolo inicial. O artigo 2.º atribuiu uma quota de 2 500 toneladas ao Reino Unido a título de pesca pelágica industrial.
- 29 Da mesma forma, o Regulamento n.º 1270/2013 tinha por objeto a repartição das possibilidades de pesca pelos Estados-Membros previstas no Acordo de Parceria durante o período de aplicação do Protocolo de 2013. O artigo 1.º deste regulamento atribuiu uma quota de 4 525 toneladas ao Reino Unido a título da pesca pelágica industrial.

Litígios do processo principal, tramitação e questões prejudiciais

- 30 A Western Sahara Campaign UK é uma organização de voluntariado que tem por objeto promover o reconhecimento do direito à autodeterminação do povo do Sara Ocidental.
- 31 A Western Sahara Campaign propôs duas ações na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção do Foro da Rainha (Secção Administrativa), Reino Unido]. A primeira diz respeito à questão de saber se a Administração Tributária e Aduaneira do Reino Unido tem o direito de aceitar a importação, para esse Estado-Membro, de produtos provenientes do Sara Ocidental enquanto produtos certificados como sendo originários do Reino de Marrocos, no sentido do Acordo de Associação. Na segunda, é posta em causa a política de pesca do ministro do Ambiente, da Alimentação e dos Assuntos Rurais do Reino Unido, pelo facto de prever a inclusão das águas adjacentes ao território do Sara Ocidental no âmbito de aplicação de medidas de direito interno destinadas a aplicar o Acordo de Parceria, o Protocolo de 2013 e os atos de direito derivado pelos quais a União atribuiu possibilidades de pesca aos Estados-Membros em virtude daquele Acordo e do Protocolo.

- 32 No órgão jurisdicional de reenvio, a Western Sahara Campaign UK sustenta que o Acordo de Associação, o Acordo de Parceria, o Protocolo de 2013 e os atos de direito derivado que atribuem possibilidades de pesca aos Estados-Membros com base neles violam o artigo 3.º, n.º 5, TUE, nos termos do qual a União contribui para a rigorosa observância do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas, nas suas relações com o resto do mundo, na medida em que esses diferentes acordos internacionais são aplicáveis ao território do Sara Ocidental, bem como às águas adjacentes a esse território. Com efeito, a inclusão daquele território e daquelas águas no seu âmbito de aplicação territorial é manifestamente incompatível com o direito internacional e, mais concretamente, com o direito à autodeterminação, com o artigo 73.º da Carta das Nações Unidas, com as disposições da Convenção sobre o Direito do Mar, bem como com a obrigação imposta aos Estados e outros sujeitos de direito internacional de porem termo às violações graves de normas imperativas desse direito, de não reconhecerem uma situação criadas através dessa violação e de não prestarem assistência à prática de um ato internacionalmente ilícito. Além disso, o Acordo de Associação, o Acordo de Parceria e o Protocolo de 2013 não teriam sido celebrados em nome do povo do Sara Ocidental ou em consulta com os seus representantes. Finalmente, não haveria prova da existência de um benefício para aquele povo resultante desses três acordos internacionais.
- 33 O órgão jurisdicional de reenvio indica que os demandados no processo principal alegam, por seu turno, que o Conselho da União Europeia e a Comissão não cometeram um erro manifesto de apreciação ao considerar que a celebração de acordos internacionais como o Acordo de Associação, o Acordo de Parceria e o Protocolo de 2013 não era contrária ao direito internacional.
- 34 Tendo em conta estes argumentos, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça quatro questões prejudiciais, sendo as duas primeiras respeitantes à interpretação e à validade do Acordo de Associação, enquanto as duas últimas dizem respeito à validade do Acordo de Parceria e de diversos atos de direito derivado relacionados com este último.
- 35 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do Acordo de Associação, perguntando se as referências a «Marrocos» constantes do Acordo devem ser interpretadas no sentido de que se referem apenas ao território soberano daquele Estado, excluindo assim que os produtos originários do território do Sara Ocidental sejam importados para a União com isenção de direitos aduaneiros nos termos do referido Acordo.
- 36 Com a sua segunda questão, colocada para o caso de o Acordo de Associação permitir que os produtos originários do território do Sara Ocidental sejam importados para a União com isenção de direitos aduaneiros, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o Acordo é válido à luz do artigo 3.º, n.º 5, TUE.
- 37 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça, com base numa situação semelhante à subjacente à sua segunda questão, sobre a validade do Acordo de Parceria e do Protocolo de 2013. A este respeito, pergunta em que medida a União tinha o direito, tendo em conta o artigo 3.º, n.º 5, TUE, de celebrar com o Reino de Marrocos acordos internacionais que permitem a exploração de recursos naturais provenientes das águas adjacentes ao território do Sara Ocidental. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é possível considerar que a celebração de tais acordos internacionais não é proibida de forma geral e absoluta, apesar da falta de reconhecimento da soberania do Reino de Marrocos sobre o Sara Ocidental pela comunidade internacional, por um lado, e da ocupação prolongada deste território não autónomo por esse Estado, por outro. Contudo, a sua celebração está subordinada à dupla exigência de que os mesmos respeitem a vontade do povo do Sara Ocidental e de que sejam celebrados em seu benefício. No caso em apreço, compete, portanto, ao Tribunal de Justiça apreciar em que medida o Acordo de Parceria e o Protocolo de 2013 respeitam esta dupla exigência.

- 38 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se uma pessoa como a demandante no processo principal, cuja legitimidade está prevista no direito interno, podia ser autorizada a contestar a validade de acordos internacionais como o Acordo de Associação, o Acordo de Parceria e o seu Protocolo de 2013, conjuntamente com os seus atos de aprovação e de execução, por motivos baseados na violação do direito internacional por parte da União. A este respeito, referiu que, embora os litígios no processo principal devam ser decididos à luz do direito interno, as ações serão improcedentes porque implicam uma apreciação sobre a legalidade do comportamento de autoridades estrangeiras. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha também que, no seu Acórdão de 15 de junho de 1954, Processo Ouro Monetário Retirado de Roma em 1943 (CIJ Recueil 1954, p. 19), o Tribunal Internacional de Justiça considerou que o seu estatuto lhe proibia verificar factos que ponham em causa a conduta, ou que afetem os direitos, de um Estado que não é parte no processo nele pendente e que não tenha dado o seu consentimento a ser vinculado pelas suas decisões. O órgão jurisdicional de reenvio acrescentou, todavia, que os litígios nos processos principais têm por objeto a validade de atos da União e uma declaração de incompetência do Tribunal de Justiça, num caso em que existem sérias dúvidas sobre a validade dos atos em causa, poderia prejudicar o efeito útil do artigo 3.º, n.º 5, TUE.
- 39 Posteriormente à apresentação do pedido de decisão prejudicial, o Tribunal de Justiça declarou que o Acordo de Associação deve ser interpretado, em conformidade com as regras do direito internacional que vinculam a União, no sentido de que não é aplicável ao território do Sara Ocidental (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973).
- 40 Na sequência da prolação deste acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio foi interrogado sobre a questão de saber se pretendia manter ou retirar as duas primeiras questões, relativas à interpretação e à validade do Acordo de Associação. O órgão jurisdicional respondeu que essas questões deviam ser consideradas retiradas.
- 41 Nestas condições, a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção do Foro da Rainha (Secção Administrativa)] suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- 1) Deve o [Acordo de Parceria] (conforme aprovado e implementado pelo Regulamento n.º 764/2006 do Conselho, pela Decisão 2013/785/UE do Conselho e pelo Regulamento n.º 1270/2013 do Conselho), ser considerado válido atendendo à obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 5, do Tratado da União Europeia, que prevê uma contribuição no sentido de que sejam observados todos os princípios relevantes do direito internacional e de que sejam respeitados os princípios da Carta das Nações Unidas, devendo também tomar-se em consideração em que medida foi o Acordo de Parceria no Domínio da Pesca celebrado para benefício do povo sarauí, em seu nome, de acordo com os seus desejos e/ou em consulta com os seus representantes reconhecidos [?]
 - 2) A [demandante no processo principal] tem o direito de impugnar a validade de atos jurídicos adotados pela [União Europeia] ao abrigo de uma alegada violação do direito internacional pela [União Europeia], atendendo, em especial:
 - a) ao facto de que, embora [a demandante] tenha legitimidade nos termos do direito nacional para impugnar a validade dos atos da [União Europeia], não invoca nenhum direito ao abrigo do direito da [União Europeia], e/ou
 - b) ao princípio, decorrente do acórdão proferido no processo Ouro Monetário Retirado de Roma em 1943 (Relatório do Tribunal Internacional de Justiça de 1954, p. 19), segundo o qual o Tribunal Internacional de Justiça não tem competência para proferir decisões que censurem a conduta, ou que afetem os direitos, de um Estado que não esteja presente em juízo e que não tenha expressado o seu consentimento no sentido de ficar vinculado pelas decisões do Tribunal[?]

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

- 42 O Conselho considera que o Tribunal de Justiça não é competente para examinar a validade de acordos internacionais, como o Acordo de Parceria e o Protocolo de 2013, no âmbito de um processo prejudicial. Com efeito, considera que o Tribunal de Justiça tem unicamente competência para se pronunciar sobre a validade dos atos da União que levaram à celebração dos referidos acordos.
- 43 A este respeito, o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), TUE e o artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), TFUE estabelecem que o Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação do direito da União e a validade dos atos adotados pelas instituições da União.
- 44 Resulta destas disposições que o Tribunal de Justiça tem competência para decidir, a título prejudicial, sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições da União, sem qualquer exceção (Acórdãos de 13 de dezembro de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, n.º 8, e de 13 de junho de 2017, Florescu e o., C-258/14, EU:C:2017:448, n.º 30).
- 45 Resulta de jurisprudência constante que os acordos internacionais celebrados pela União nos termos dos Tratados constituem, relativamente a esta, atos das instituições da União (Acórdãos de 16 de junho de 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, n.º 41, e de 25 de fevereiro de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, n.º 39).
- 46 A este título, esses acordos, a partir da sua entrada em vigor, fazem parte integrante da ordem jurídica da União (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de abril de 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, n.º 5, e de 22 de novembro de 2017, Aebtri, C-224/16, EU:C:2017:880, n.º 50). Por essa razão, as suas disposições devem ser plenamente compatíveis com as disposições dos Tratados e com os princípios constitucionais deles decorrentes [v., neste sentido, Acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 285, e Aviso 1/15 (Acordo PNR UE-Canada), de 26 de julho de 2017, EU:C:2017:592, n.º 67]. Mais especificamente, por um lado, o seu conteúdo material deve ser compatível com as regras que regulam as competências das instituições da União e com as regras materiais pertinentes. Por outro lado, as modalidades de celebração devem ser conformes com as regras formais e processuais aplicáveis no direito da União [v., neste sentido, Aviso 1/75 (Acordo OCDE — Norma para as despesas locais), de 11 de novembro de 1975, EU:C:1975:145, pp. 1360 e 1361, e Aviso 1/15 (Acordo PNR UE-Canada), de 26 de julho de 2017, EU:C:2017:592, n.ºs 69 e 70].
- 47 Por outro lado, nos termos de jurisprudência constante, a União é obrigada a exercer as suas competências no respeito do direito internacional no seu conjunto, que compreende não só as regras e os princípios do direito internacional geral e consuetudinário, mas também as disposições de convenções internacionais que a vinculem (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de novembro de 1992, Poulsen e Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, n.º 9; de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 291; e de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o., C-366/10, EU:C:2011:864, n.ºs 101 e 123).
- 48 Assim, o Tribunal de Justiça é competente, quer no quadro de um recurso de anulação, quer no quadro no de um pedido de decisão prejudicial, para apreciar se um acordo internacional celebrado pela União é compatível com os Tratados [v., neste sentido, Aviso 1/75 (Acordo OCDE — Norma para as despesas locais), de 11 de novembro de 1975, EU:C:1975:145, p. 1361] e com as regras de direito internacional que, em conformidade como os Tratados, vinculam a União.
- 49 Há que acrescentar que os acordos internacionais celebrados pela União vinculam não só as suas instituições, em conformidade com o artigo 216.º, n.º 2, TFUE, mas também os Estados terceiros que são partes nesses acordos.

- 50 Assim, há que considerar que, num caso como o vertente, em que ao Tribunal de Justiça é submetido um pedido de decisão prejudicial relativo à validade de um acordo internacional celebrado pela União, esse pedido deve ser entendido como visando o ato pelo qual a União celebrou esse acordo internacional (v., por analogia, Acórdãos de 9 de agosto de 1994, França/Comissão, C-327/91, EU:C:1994:305, n.º 17, e de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.ºs 286 e 289).
- 51 Tendo em conta as obrigações da União enunciadas nos n.ºs 46 e 47 do presente acórdão, o controlo de validade que o Tribunal de Justiça pode ser conduzido a realizar nesse contexto é no entanto passível de abranger a legalidade desse ato à luz do próprio conteúdo do acordo internacional em causa (v., neste sentido, Acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 289 e jurisprudência referida).

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

Observações preliminares

- 52 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que aprecie a validade, à luz do artigo 3.º, n.º 5, TUE, antes de mais, do Regulamento n.º 764/2006, em seguida, da Decisão 2013/785 e, finalmente, do Regulamento n.º 1270/2013.
- 53 Como resulta do n.º 37 do presente acórdão, esta questão coloca-se no pressuposto de que o Acordo de Parceria e o Protocolo de 2013 permitem a exploração dos recursos provenientes das águas adjacentes ao território do Sara Ocidental. Essa hipótese implica que essas águas estão incluídas no âmbito de aplicação territorial respetivo desse Acordo e desse Protocolo, de modo a que os navios que arvoram pavilhão dos Estados-Membros lhes podem aceder, ao abrigo destes dois acordos internacionais, a fim de explorar os recursos em causa.
- 54 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se a circunstância de a exploração dos recursos provenientes das águas adjacentes ao território do Sara Ocidental ser permitida pelo Acordo de Parceria e o Protocolo de 2013 afeta a validade do Regulamento n.º 764/2006, da Decisão 2013/785 e do Regulamento n.º 1270/2013.
- 55 Ora, tal questão de apreciação da validade só se coloca se a hipótese em que assenta for correta.
- 56 Por conseguinte, há que verificar previamente se as águas adjacentes ao território do Sara Ocidental são abrangidas pelo Acordo de Parceria e pelo Protocolo de 2013. Essa verificação implica, por sua vez, examinar as disposições que determinam o âmbito de aplicação territorial respetivo desses dois acordos internacionais.

Quanto ao âmbito de aplicação territorial do Acordo de Parceria

- 57 O Acordo de Parceria contém três disposições que determinam o âmbito de aplicação territorial. Em primeiro lugar, o seu artigo 11.º precisa que o mesmo é aplicável, no que diz respeito ao Reino de Marrocos, «no território de Marrocos e nas águas sob jurisdição marroquina». O artigo 5.º do mesmo Acordo prevê, no que diz respeito mais especificamente às atividades de pesca, os navios que arvoram

pavilhão de um Estado-Membro são autorizados a «exercer atividades de pesca nas [...] zonas de pesca [do Reino de Marrocos]». Por último, o seu artigo 2.º, alínea a), especifica que por «zona de pesca marroquina» se deve entender «as águas sob a soberania ou jurisdição do Reino de Marrocos.

- 58 Para interpretar estas disposições, há que ter em conta as regras do direito internacional consuetudinário, refletidas no disposto no artigo 31.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que vinculam as instituições da União e fazem parte da ordem jurídica da União (v., neste sentido, Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, n.ºs 40 a 43 e jurisprudência referida), assim como a Convenção do Direito do Mar, que é vinculativa para a União e à qual se referem expressamente o segundo parágrafo do preâmbulo do Acordo de Parceria e o seu artigo 5.º, n.º 4.
- 59 A este respeito, importa salientar, em primeiro lugar, que decorre do primeiro parágrafo do preâmbulo do Acordo de Parceria que este concretiza o desejo comum da União e do Reino de Marrocos de intensificarem as estreitas relações de cooperação estabelecidas, nomeadamente, no quadro do Acordo de Associação. A este título, o Acordo de Parceria inscreve-se num conjunto de convenções cujo quadro é o Acordo de Associação.
- 60 A estrutura deste conjunto de convenções é claramente posta em evidência pelo Protocolo de 2013, que deve ser tido em conta para efeitos da interpretação do Acordo de Parceria por ser um acordo posterior celebrado pelas duas partes no acordo, no sentido do artigo 31.º, n.º 3, alínea a), da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Com efeito, o artigo 1.º do Protocolo de 2013 determina que tanto este como o Acordo de Parceria se inscrevem no quadro do Acordo de Associação, para cujos objetivos contribuem.
- 61 Tendo em conta a existência deste conjunto de convenções, há que entender o conceito de «território de Marrocos», constante do artigo 11.º do Acordo de Parceria, da mesma maneira que o conceito de «território do Reino de Marrocos», constante do artigo 94.º do Acordo de Associação.
- 62 Ora, o Tribunal de Justiça já declarou que este conceito deve ser entendido como remetendo para o espaço geográfico em que o Reino de Marrocos exerce a plenitude das competências conferidas às entidades soberanas pelo direito internacional, com exclusão de qualquer outro território, como o Sara Ocidental (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário, C-104/16 P, EU:C:2016:973, n.ºs 95 e 132).
- 63 Com efeito, a inclusão do território do Sara Ocidental no âmbito de aplicação do Acordo de Associação é contrária a determinadas regras de direito internacional geral aplicáveis nas relações entre a União e o Reino de Marrocos, a saber, o princípio da autodeterminação, afirmado no artigo 1.º da Carta das Nações Unidas, e o princípio do efeito relativo dos tratados, de que o artigo 34.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados constitui uma expressão particular (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário, C-104/16 P, EU:C:2016:973, n.ºs 88 a 93, 100, 103 a 107 e 123).
- 64 Nestas condições, o território do Sara Ocidental não é abrangido pelo conceito de «território de Marrocos», na aceção do artigo 11.º do Acordo de Parceria.
- 65 Em segundo lugar, Acordo de Parceria é aplicável não só ao território do Reino de Marrocos, mas também às «águas sob a soberania ou jurisdição» deste Estado, tal como indicado no n.º 57 do presente acórdão. Por seu turno, o Acordo de Associação não utiliza essa expressão.
- 66 Ora, para interpretar a referida expressão, remete-se para a Convenção sobre o Direito do Mar, como indicado no n.º 58 do presente acórdão.

- 67 A este respeito, resulta do artigo 2.º, n.º 1, da referida Convenção que a soberania do Estado costeiro se estende além do seu território e das suas águas interiores a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de «mar territorial». Além disso, nos termos dos artigos 55.º e 56.º da mesma, o Estado costeiro tem jurisdição com determinados direitos numa zona situada além do mar territorial e a este adjacente, designado sob o nome de «zona económica exclusiva».
- 68 Daqui resulta que as águas em que o Estado costeiro tem o direito de exercer a sua soberania ou jurisdição, nos termos da Convenção sobre o Direito do Mar, se limitam apenas às águas adjacentes ao seu território e que integram o seu mar territorial ou a sua zona económica exclusiva.
- 69 Por conseguinte, e tendo em conta o facto de que o território do Sara Ocidental não faz parte do território do Reino de Marrocos, como foi recordado nos n.ºs 62 a 64 do presente acórdão, as águas adjacentes ao território do Sara Ocidental não fazem parte da zona de pesca marroquina referida no artigo 2.º, alínea a), do Acordo de Parceria.
- 70 Em terceiro e último lugar, é certo que decorre do artigo 31.º, n.º 4, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados que é permitido às Partes num tratado acordar que um termo nele mencionado tem significado particular.
- 71 No entanto, no que se refere à expressão «águas sob a soberania [...] do Reino de Marrocos» utilizada no artigo 2.º, alínea a), do Acordo de Parceria, deve sublinhar-se que seria contrário às regras do direito internacional referidas no n.º 63 do presente acórdão, que a União deve respeitar e que se aplicam, *mutatis mutandis*, no caso em apreço, incluir, a esse título, diretamente as águas adjacentes à costa do Sara Ocidental no âmbito de aplicação do Acordo. Por conseguinte, a União não pode validamente subscrever a intenção de o Reino de Marrocos incluir, a esse título, as águas em questão no âmbito de aplicação do referido Acordo.
- 72 No que se refere à expressão «águas sob [...] jurisdição do Reino de Marrocos» que figura nesta disposição, o Conselho e a Comissão consideraram, entre outras hipóteses, que o Reino de Marrocos possa ser considerado uma «potência administrante de facto» ou uma potência ocupante do território do Sara Ocidental e de que tal qualificação possa ser relevante para determinar o âmbito de aplicação do Acordo de Parceria. A este respeito, basta no entanto observar que, sem que seja sequer necessário examinar se uma eventual intenção comum de as partes no Acordo de Parceria darem a esta expressão um sentido particular a fim de ter em conta essas circunstâncias seria conforme com as regras do direito internacional que vinculam a União, tal intenção não pode, de qualquer modo, ser constatada no caso em apreço, uma vez que o Reino de Marrocos excluiu categoricamente ser uma potência ocupante ou uma potência administrante do território do Sara Ocidental.
- 73 Resulta do conjunto das considerações precedentes que a expressão «águas sob a soberania ou jurisdição do Reino de Marrocos», que consta do artigo 2.º, alínea a), do Acordo de Parceria, não abrange as águas adjacentes ao território do Sara Ocidental.

Quanto ao âmbito de aplicação territorial do Protocolo de 2013

- 74 No que se refere ao Protocolo de 2013, importa, em primeiro lugar, recordar que este se inscreve no quadro de uma sucessão de protocolos que tiveram por objeto fixar, para um período determinado, as possibilidades de pesca previstas no artigo 5.º do Acordo de Parceria em benefício dos navios que arvoram pavilhão dos Estados-Membros, como foi exposto nos n.ºs 21 e 22 do presente acórdão.
- 75 Contrariamente ao Acordo de Parceria, o Protocolo de 2013 não contém nenhuma disposição específica que fixe o seu âmbito de aplicação territorial.
- 76 No entanto, várias disposições do Protocolo utilizam a expressão «zona de pesca marroquina».

- 77 Ora, esta expressão é idêntica à que consta do artigo 2.º, alínea a), do Acordo de Parceria, que enuncia, por um lado, que deve ser entendida como referindo-se às «águas sob a soberania ou jurisdição do Reino de Marrocos», e, por outro, que essa definição é válida não só para o Acordo, mas também para o Protocolo e respetivo anexo. Além disso, resulta do artigo 16.º do Acordo de Parceria e o artigo 1.º do Protocolo de 2013 que este Protocolo, seu anexo e os seus apêndices são parte integrante do referido Acordo.
- 78 Daqui resulta que a expressão «zona de pesca marroquina», utilizada no Acordo de Parceria e no Protocolo de 2013 e que determina o âmbito de aplicação territorial respetivo, deve ser entendida como referindo-se às águas sob a soberania ou jurisdição do Reino de Marrocos.
- 79 Por conseguinte, e em conformidade com a interpretação constante do n.º 73 do presente acórdão, deve considerar-se que a expressão «zona de pesca marroquina», na aceção desse Protocolo, não inclui as águas adjacentes ao território do Sara Ocidental.
- 80 Em segundo lugar, importa observar, por um lado, que o anexo do Protocolo de 2013 prevê, no seu capítulo III, com a epígrafe «Zonas de pesca», que «[o Reino de] Marrocos deve comunicar à União [...] as coordenadas geográficas das linhas de base e da sua zona de pesca [...] antes da data de aplicação do protocolo». Por outro lado, o apêndice 4 a este anexo, com a epígrafe «Coordenadas das zonas de pesca», precisa, no mesmo contexto, que, «[a]ntes da entrada em vigor [do Protocolo de 2013], o Departamento [das Pescas Marítimas do Ministério da Agricultura e das Pescas do Reino de Marrocos] deve comunicar à Comissão as coordenadas geográficas da linha de base de Marrocos [e da sua zona de pesca».
- 81 A este respeito, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a comunicação das coordenadas geográficas visadas pelas disposições mencionadas no número anterior apenas foi efetuada em 16 de julho de 2014. Atendendo a que o Protocolo de 2013 entrou em vigor em 15 de julho de 2014, estas coordenadas geográficas não fazem parte do texto acordado pelas partes.
- 82 De qualquer modo, tendo em conta a interpretação constante do n.º 79 do presente acórdão e dos motivos que a fundamentam, importa referir que, mesmo que as coordenadas geográficas tenham sido comunicadas antes da entrada em vigor do Protocolo de 2013, não poderiam de modo algum pôr em causa a interpretação da expressão «zona de pesca marroquina» constante daquele ponto e alargar o âmbito de aplicação do presente Protocolo para nele incluir as águas adjacentes ao território do Sara Ocidental.
- 83 Assim, resulta de todas as considerações expostas que o Acordo de Parceria e o Protocolo de 2013 devem ser interpretados, em conformidade com as regras do direito internacional que vinculam a União e que são aplicáveis nas relações entre a União e o Reino de Marrocos, no sentido de que as águas adjacentes ao território do Sara Ocidental não são abrangidas pelo âmbito de aplicação territorial respetivo desse Acordo e desse Protocolo.
- 84 Por conseguinte, a hipótese inversa em que, tal como indicado nos n.ºs 53 e 54 do presente acórdão, se baseiam as interrogações do órgão jurisdicional de reenvio a respeito da validade do Regulamento n.º 764/2006, da Decisão 2013/785 e do Regulamento n.º 1270/2013 é inexata.
- 85 Nestas condições, há que responder à primeira questão que, uma vez que nem o Acordo de Parceria nem o Protocolo de 2013 são aplicáveis às águas adjacentes ao território do Sara Ocidental, a sua análise não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do Regulamento n.º 764/2006, da Decisão 2013/785 e do Regulamento n.º 1270/2013 à luz do artigo 3.º, n.º 5, TUE.

Quanto à segunda questão

- 86 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um particular que tenha legitimidade para agir em virtude do direito nacional, como a recorrente no processo principal, tem o direito de impugnar a validade dos atos de celebração e execução do Acordo de Parceria e do Protocolo de 2013, com a alegação de que a União violou o direito internacional.
- 87 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda questão.

Quanto às despesas

- 88 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

Uma vez que nem o Acordo de Parceria no domínio da pesca entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos nem o Protocolo entre a União Europeia e o Reino de Marrocos que fixa as possibilidades de pesca e a contrapartida financeira previstas no Acordo de Parceria no Domínio da Pesca entre a União Europeia e o Reino de Marrocos são aplicáveis às águas adjacentes ao território do Sara Ocidental, a análise da primeira questão prejudicial não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do Regulamento (CE) n.º 764/2006 do Conselho, de 22 de maio de 2006, relativo à celebração daquele Acordo, da Decisão 2013/785/UE do Conselho, de 16 de dezembro de 2013, relativa à celebração desse Protocolo, e do Regulamento (UE) n.º 1270/2013 do Conselho, de 15 de novembro de 2013, relativo à repartição das possibilidades de pesca a título do referido Protocolo, à luz do artigo 3.º, n.º 5, TUE.

Assinaturas