

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

16 de Janeiro de 2003 *

No processo C-265/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo tribunal de grande instance de Dinan (França), destinado a obter, no processo penal pendente neste órgão jurisdicional contra

Annie Pansard e o.,

sendo interveniente:

Comité Région pêches maritimes,

assistente no processo principal,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1), e do artigo 28.º CE,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, C. Gulmann, F. Macken (relator), N. Colneric e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: S. Alber,

secretário: M.-F. Contet, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação do Governo francês, por L. Bernheim e G. de Bergues, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por A. Bordes e T. van Rijn, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Governo francês, representado por L. Bernheim, do Governo neerlandês, representado por J. van Bakel, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por A. Bordes e T. van Rijn, na audiência de 21 de Março de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 23 de Abril de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 28 de Junho de 2001, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de Julho seguinte, o tribunal de grande instance de Dinan, decidindo em matéria correcional, submeteu, nos termos do artigo 234.º CE, duas questões prejudiciais sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1, a seguir «código»), e do artigo 28.º CE.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um processo penal contra A. Pansard e o., acusados do delito de desembarque de vieiras em período de defeso.

Enquadramento jurídico

Regulamentação comunitária

Regulamentação relativa à origem dos produtos

3 O código, que define a origem dos produtos sujeitos à regulamentação aduaneira comunitária, dispõe, no seu artigo 23.º:

«1. São originárias de um país as mercadorias inteiramente obtidas nesse país.

2. Consideram-se mercadorias inteiramente obtidas num país:

[...]

e) Os produtos da caça e da pesca nele praticadas;

f) Os produtos da pesca marítima e os outros produtos extraídos do mar, fora do mar territorial de qualquer país, por navios matriculados ou registados nesse país e que arvoem o seu pavilhão;

[...]

3. Para efeitos de aplicação do n.º 2, a noção de país abrange igualmente as águas territoriais desse país.»

4 O artigo 4.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento (CEE) n.º 802/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, relativo à definição comum da noção de origem das mercadorias (JO L 148, p. 1; EE 04 F1 p. 5), revogado pelo código, mencionava, entre as «mercadorias inteiramente obtidas num país», os «produtos da pesca marítima e outros produtos extraídos do mar por navios matriculados ou registados nesse país e que arvoem a sua bandeira».

Regulamentação em matéria de pesca

5 O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.º 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 20, p. 19; EE 04 F1 p. 16), dispõe:

«1. O regime aplicado por cada Estado-Membro para o exercício da pesca, nas águas marítimas sob a sua jurisdição ou soberania, não pode provocar diferenças de tratamento para os restantes Estados-Membros.

Os Estados-Membros asseguram, especialmente, a igualdade de condições de acesso e de exploração dos fundos, situados nas águas referidas no parágrafo anterior, a todos os navios de pesca com bandeira de um dos Estados-Membros e matriculados no território comunitário.

2. Os Estados-Membros comunicam entre si e à Comissão as disposições internas de ordem legislativa, regulamentar e administrativa no âmbito do primeiro parágrafo do número anterior. As disposições relativas ao segundo parágrafo do referido número devem, também, ser comunicadas.»

6 O artigo 3.º do Regulamento n.º 101/76 precisa:

«Os Estados-Membros notificam os restantes [Estados-]Membros e a Comissão das modificações que pretendem efectuar no regime de pesca, definido por aplicação das disposições consignadas no artigo 2.º»

7 Nos termos do Regulamento (CEE) n.º 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário [de conservação] e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56), e 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), que revogou o Regulamento n.º 170/83, o Conselho, a fim de preservar os recursos haliêuticos da Comunidade, fixou totais admissíveis de capturas e repartiu quotas entre os Estados-Membros. No entanto, não foi fixado qualquer total admissível de capturas para as vieiras.

8 Todavia, o artigo 10.º, n.º 1, primeiro e segundo travessões, do Regulamento n.º 3760/92 precisa:

«Os Estados-Membros podem adoptar medidas de conservação e gestão dos recursos nas águas sob a sua soberania ou jurisdição, desde que essas medidas:

— digam respeito a unidades populacionais exclusivamente locais, apenas de interesse para os pescadores do Estado-Membro em questão; [...]

— se apliquem unicamente aos pescadores do Estado-Membro em questão.»

- 9 O quadro jurídico criado pelo Regulamento n.º 170/83 foi precisado pelo Regulamento (CEE) n.º 171/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que prevê certas medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca (JO L 24, p. 14; EE 04 F2 p. 69), que dispõe, no seu artigo 19.º, n.ºs 1 e 2:

«1. No caso de unidades populacionais (stocks) estritamente locais que só apresentem interesse para os pescadores de um único Estado-Membro, o Estado-Membro em questão pode tomar medidas para assegurar a conservação e a gestão dessas unidades populacionais (stocks) desde que essas medidas sejam compatíveis com o direito comunitário e conformes à política comum da pesca.

2. Os Estados-Membros são autorizados a fixar as condições ou as regras de carácter puramente local, aplicáveis unicamente aos pescadores nacionais, que tenham por objectivo limitar as apanhas através de medidas técnicas completando as definidas nos regulamentos comunitários, desde que essas medidas sejam compatíveis com o direito comunitário e conformes à política comum da pesca.»

- 10 As regras instituídas pelo Regulamento n.º 171/83 foram alteradas várias vezes. Este regulamento foi revogado pelo Regulamento (CEE) n.º 3094/86 do Conselho, de 7 de Outubro de 1986, que prevê determinadas medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca (JO L 288, p. 1). O Regulamento (CE) n.º 894/97 do Conselho, de 29 de Abril de 1997, que prevê determinadas medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca (JO L 132, p. 1), procedeu, como resulta do seu primeiro considerando, por uma questão de clareza e racionalidade, à codificação do Regulamento n.º 3094/86, que foi, por isso, revogado nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 894/97.

- 11 As disposições e os anexos deste último regulamento, com excepção dos artigos 11.º e 18.º a 20.º, foram revogados pelo Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho, de 30 de Março de 1998, relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de protecção dos juvenis de organismos marinhos (JO L 125, p. 1).
- 12 O artigo 46.º, n.º 1, do Regulamento n.º 850/98 prevê:

«Os Estados-Membros podem adoptar medidas para a conservação e gestão das unidades populacionais que digam respeito:

a) Às unidades populacionais estritamente locais que apenas apresentem interesse para os pescadores do Estado-Membro em causa,

ou

b) Às condições ou disposições destinadas a limitar as capturas através de medidas técnicas:

i) que completem as definidas na legislação comunitária sobre as pescas,

ou

ii) que sejam mais estritas do que os requisitos mínimos estabelecidos na referida legislação,

desde que tais medidas sejam exclusivamente aplicáveis aos pescadores do Estado-Membro em causa, sejam compatíveis com o direito comunitário e estejam em conformidade com a política comum da pesca.»

13 Este artigo foi modificado do modo seguinte pelo Regulamento (CE) n.º 1298/2000 do Conselho, de 8 de Junho de 2000, que altera pela quinta vez o Regulamento n.º 850/98 (JO L 148, p. 1), a fim de clarificar a sua aplicabilidade:

«1. Os Estados-Membros podem adoptar medidas para a conservação e gestão das unidades populacionais que digam respeito:

- a) Às unidades populacionais estritamente locais que apenas apresentem interesse para o Estado-Membro em causa; ou
- b) Às condições ou disposições destinadas a limitar as capturas através de medidas técnicas:

i) que completem as definidas na legislação comunitária sobre as pescas;

ou

- ii) que sejam mais estritas do que os requisitos mínimos estabelecidos na referida legislação,

desde que tais medidas sejam exclusivamente aplicáveis a navios de pesca que arvoreem pavilhão do Estado-Membro em causa e estejam registados na Comunidade ou, no caso de actividades de pesca não realizadas por um navio de pesca, a pessoas estabelecidas no Estado-Membro em causa.»

Regulamentação nacional

- 14 O Ministro dos Transportes francês adoptou, em 19 de Março de 1980, o Decreto n.º 794 P-3, relativo à regulamentação da pesca e do desembarque de vieiras (a seguir «decreto»), que prevê, no seu artigo 1.º, que, «[n]o litoral compreendido entre a fronteira belga e a fronteira espanhola, a pesca das vieiras é proibida de 15 de Maio a 30 de Setembro» e, no seu artigo 3.º, que «[o] desembarque de vieiras é proibido durante os períodos de defeso desta pesca».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 15 A. Pansard e o., que exercem a profissão de pescadores, pescaram vieiras nas águas territoriais da ilha anglo-normanda de Jersey, por meio de navios matriculados em França, ao abrigo de licenças que autorizam a pesca submarina emitidas pelas autoridades de Jersey. Desembarcaram estas capturas no litoral francês, em Saint-Cast Le Guildo, de 24 de Maio a 2 de Junho de 2000, e em Saint-Suliac, em 30 de Julho de 2000. Constituindo estes desembarques infracções ao decreto, A. Pansard e o. foram alvo de procedimento penal no órgão jurisdicional de reenvio.

- 16 Perante este órgão jurisdicional, os acusados no processo principal alegaram que, depois de terem informado a Comissão das dificuldades que experimentavam, esta última estudava a possibilidade de intentar uma acção por incumprimento contra a República Francesa. Pediram também ao órgão jurisdicional de reenvio que dirigisse ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativamente à conformidade do decreto com o direito comunitário. Por conseguinte, solicitaram a suspensão da instância enquanto se aguardava uma decisão da Comissão ou do Tribunal de Justiça.
- 17 Tendo em conta estes elementos, o tribunal de grande instance de Dinan decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias as seguintes questões prejudiciais:

- «1) As vieiras pescadas nas condições acima referidas podem ser consideradas produtos de importação, apesar de a legislação francesa aplicar aos produtos da pesca o regime jurídico do pavilhão do navio de pesca?
- 2) A validade do Decreto de 19 de Março de 1980, que proíbe o desembarque de vieiras durante o período de defeso, é posta em causa pelas disposições do Tratado de Maastricht que proíbem as medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação?»

Quanto às questões

- 18 A título liminar, há que recordar, por um lado, que, no âmbito de um processo instaurado nos termos do artigo 234.º CE, o Tribunal não é competente para se pronunciar sobre a compatibilidade de uma medida nacional com o direito comunitário. Todavia, é competente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação que se inserem no direito

comunitário, que lhe possam permitir apreciar essa compatibilidade para a decisão do processo que lhe foi submetido (v., designadamente, acórdãos de 15 de Julho de 1964, Costa, 6/64, Colect. 1962-1964, p. 549, e de 29 de Novembro de 2001, De Coster, C-17/00, Colect., p. I-9445, n.º 23).

- 19 Por outro lado, com vista a fornecer uma resposta útil ao órgão jurisdicional que submeteu a questão prejudicial, o Tribunal pode ser levado a tomar em consideração normas de direito comunitário às quais o juiz nacional não fez referência na sua questão (v. acórdãos de 20 de Março de 1986, Tissier, 35/85, Colect., p. 1207, n.º 9, e de 8 de Novembro de 1999, Teckal, C-107/98, Colect., p. I-8121, n.º 39).
- 20 Para fornecer uma interpretação útil ao órgão jurisdicional de reenvio, deve reconhecer-se que a legislação comunitária em matéria de pesca é pertinente para a solução do processo principal.
- 21 Deve, por conseguinte, entender-se a segunda questão prejudicial, que deve ser apreciada em primeiro lugar, no sentido de que a mesma pergunta, essencialmente, se o direito comunitário da pesca se opõe a uma regulamentação nacional que, como a que está em causa no processo principal, proíbe, durante um período determinado, o desembarque, numa parte do litoral do Estado-Membro em questão, de vieiras pescadas nas águas territoriais de outro Estado-Membro.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 22 A Comissão, que é a única que propôs uma resposta à segunda questão, alega, antes de mais, que a regulamentação francesa em questão no processo principal, na medida em que prevê uma proibição geral de desembarque de vieiras, deve

considerar-se uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, na acepção do artigo 28.º CE.

- 23 Considera, seguidamente, que os Estados-Membros não podem recorrer nesta matéria às derrogações previstas no artigo 30.º CE, uma vez que a sua competência residual em matéria de medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca apenas se refere, segundo a regulamentação comunitária, à conservação das unidades populacionais estritamente locais que apenas tenham interesse para o Estado-Membro em questão, bem como às medidas técnicas que ultrapassam as exigências mínimas da regulamentação comunitária e respeitam apenas aos pescadores desse Estado-Membro.
- 24 Além disso, a Comissão alega que, após a adopção do Regulamento n.º 3760/92, os Estados-Membros apenas podem tomar medidas em relação às águas sujeitas à sua soberania ou jurisdição.
- 25 A Comissão sustenta também que, não lhe tendo sido notificado o decreto, o mesmo está afectado, desde a adopção do Regulamento n.º 171/83, de um vício de processo essencial, que tem como consequência a sua inaplicabilidade relativamente a terceiros.
- 26 Finalmente, a Comissão afirma que uma proibição geral e absoluta de desembarque nos portos franceses durante o defeso sazonal de pesca não pode considerar-se nem uma medida necessária ao respeito dessa proibição nem uma medida indispensável para uma protecção eficaz da saúde e da vida dos animais, na medida em que estes objectivos poderiam ser alcançados de uma forma

igualmente eficaz, através de medidas que tenham efeitos menos restritivos sobre as trocas comerciais intracomunitárias.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 27 O artigo 40.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 34.º CE) dispõe que os Estados-Membros desenvolverão, durante o período de transição, e estabelecerão o mais tardar até ao fim desse período, uma política comum dos mercados agrícolas, a fim de atingir os objectivos definidos no artigo 39.º do Tratado CE (actual artigo 33.º CE).
- 28 Convém recordar que, nos termos do artigo 102.º do Acto relativo às condições de adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e às adaptações dos Tratados (JO 1972, L 73, p. 14), o poder de tomar medidas para a protecção dos recursos biológicos do mar pertence, depois de 1 de Janeiro de 1979, apenas ao Conselho, sob proposta da Comissão (acórdão de 14 de Fevereiro de 1984, Gewiese e Mehlich, 24/83, Recueil, p. 817, n.º 5).
- 29 Além disso, o Tribunal de Justiça já decidiu que, quando a Comunidade tenha adoptado, por força do artigo 40.º do Tratado, uma regulamentação que institua uma organização comum de mercado num sector determinado, os Estados-Membros devem abster-se de toda e qualquer medida susceptível de derrogar a mesma ou de a prejudicar (acórdãos de 18 de Maio de 1977, Van den Hazel, 111/76, Recueil, p. 901, n.º 13, Colect., p. 329, e de 17 de Outubro de 1995, Fishermen's Organisations e o., C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 52).

30 Ora, deve reconhecer-se que, através da adopção do Regulamento (CEE) n.º 100/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que cria a organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca (JO L 20, p. 1), revogado pelo Regulamento (CEE) n.º 3796/81 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1981 (JO L 379, p. 1; EE 04 F1 p. 185), a Comunidade instituiu uma política comum da pesca. Além disso, o Conselho instituiu, pelo Regulamento n.º 101/76, uma política comum de estruturas neste sector.

31 É verdade que a existência duma organização comum de mercado não exclui a possibilidade de as autoridades competentes de um Estado-Membro adoptarem medidas nacionais nas condições determinadas por uma regulamentação comunitária que faz parte de uma organização desse tipo (v. acórdão Fishermen's Organisations e o., já referido, n.º 53).

32 A este propósito, convém recordar, tal como se concluiu no n.º 7 do presente acórdão, que a Comunidade adoptou numerosas medidas de gestão das unidades populacionais de produtos da pesca, nomeadamente estabelecendo quotas de capturas desses produtos, e regulamentou amplamente o mercado da pesca.

33 Pelo contrário, não adoptou qualquer medida específica de gestão de unidades populacionais no que respeita às vieiras.

34 Todavia, como resulta do artigo 10.º, n.º 1, primeiro e segundo travessões, do Regulamento n.º 3760/92, os Estados-Membros podem adoptar medidas de conservação e gestão dos recursos nas águas sob a sua soberania ou jurisdição,

desde que essas medidas digam respeito a unidades populacionais exclusivamente locais, apenas de interesse para os pescadores do Estado-Membro em questão, e se apliquem unicamente aos pescadores do Estado-Membro em questão.

- 35 Também resulta do artigo 46.º, n.º 1, do Regulamento n.º 850/98, bem como da versão dada a este regulamento pelo Regulamento n.º 1298/2000, que um Estado-Membro só está autorizado a tomar medidas de conservação e gestão dos recursos da pesca se as mesmas se referirem a unidades populacionais exclusivamente locais, apenas de interesse para esse Estado-Membro, ou se se referirem a condições ou disposições destinadas a limitar as capturas através de medidas técnicas, desde que tais medidas sejam exclusivamente aplicáveis, nos termos da disposição resultante do Regulamento n.º 850/98, aos pescadores do Estado-Membro em causa, sejam compatíveis com o direito comunitário e estejam em conformidade com a política comum da pesca e, segundo a disposição resultante do Regulamento n.º 1298/2000, sejam exclusivamente aplicáveis aos navios de pesca que arvoem pavilhão do Estado-Membro em causa e estejam registados na Comunidade ou, no caso de actividades de pesca não realizadas por um navio de pesca, a pessoas estabelecidas no Estado-Membro em causa.
- 36 Resulta assim do exposto que a competência dos Estados-Membros para tomar medidas de conservação e gestão dos recursos da pesca se inscreve num quadro determinado. Com efeito, as medidas que os Estados-Membros estão autorizados a adoptar a este respeito devem respeitar a unidades populacionais exclusivamente locais ou apenas aos pescadores do Estado-Membro em questão ou a navios de pesca que arvoem bandeira desse Estado e apenas podem aplicar-se às águas que estão sob a soberania ou jurisdição deste último.
- 37 Ora, a disposição nacional discutida no processo principal ultrapassa a competência do Estado-Membro em questão na medida em que, por um lado,

não respeita nem a unidades populacionais exclusivamente locais nem a condições ou modalidades que se destinam a limitar as capturas através de medidas técnicas e, por outro, proíbe o desembarque de peixe capturado em águas que não estão sob a soberania ou jurisdição do referido Estado-Membro.

- 38 Deve, pois, responder-se à segunda questão, tal como foi reformulada, que o direito comunitário da pesca se opõe a uma regulamentação nacional que, como a que está em causa no processo principal, proíbe, durante um período determinado, o desembarque, numa parte do litoral do Estado-Membro em causa, de vieiras pescadas nas águas territoriais doutro Estado-Membro.
- 39 Perante a resposta dada à segunda questão, não há que responder à primeira questão.

Quanto às despesas

- 40 As despesas efectuadas pelos Governos francês e neerlandês e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo tribunal de grande instance de Dinan, por decisão de 28 de Junho de 2001, declara:

O direito comunitário da pesca opõe-se a uma regulamentação nacional que, como a que está em causa no processo principal, proíbe, durante um período determinado, o desembarque, numa parte do litoral do Estado-Membro em causa, de vieiras pescadas nas águas territoriais doutro Estado-Membro.

Puissochet

Gulmann

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Janeiro de 2003.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

J.-P. Puissochet