

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

17 de Março de 2011 *

No processo C-221/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Malta), por decisão de 4 de Junho de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 17 de Junho de 2009, no processo

AJD Tuna Ltd

contra

Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd,

Avukat Generali,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: J.N. Cunha Rodrigues, presidente de secção, A. Arabadjiev, A. Rosas, A. Ó Caoimh e P. Lindh (relatora), juízes,

* Língua do processo: maltês.

advogado-geral: V. Trstenjak,
secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 20 de Maio de 2010,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da AJD Tuna Ltd, por J. Refalo e R. Mastroianni, avukati,

- em representação do Governo maltês, por S. Camilleri, na qualidade de agente, assistido por A. Buhagiar, avukat,

- em representação do Governo grego, por I. Chalkias e S. Papaïoannou, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por F. Arena, avvocato dello Stato,

- em representação do Conselho da União Europeia, por M. Sims, G. Kimberley, A. Westerhof Löfflerova e M. Sammut, na qualidade de agentes,

- em representação da Comissão Europeia, por K. Banks, E. Depasquale e D. Nardi, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 7 de Setembro de 2010,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a validade e a interpretação do Regulamento (CE) n.º 530/2008 da Comissão, de 12 de Junho de 2008, que estabelece medidas de emergência em relação aos cercadores com rede de cerco com retenida que pescam atum rabilho no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo (JO L 155, p. 9, a seguir «regulamento»), bem como a validade do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum das Pescas (JO L 358, p. 59, a seguir «regulamento de base»).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a sociedade AJD Tuna Ltd (a seguir «AJD Tuna») ao Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd (director da Agricultura e Pescas) e ao Avukat Generali, a propósito de uma decisão através da qual esse director proibiu a AJD Tuna de adquirir ou importar atum rabilho em Malta para as suas actividades de aquicultura e de engorda, tendo a referida decisão por objecto a execução do regulamento.

Quadro jurídico

Regulamento de base

- 3 O regulamento de base executa a política comum das pescas no que respeita à conservação, à gestão e à exploração dos recursos haliêuticos.

- 4 O artigo 2.º deste regulamento, intitulado «Objectivos», enuncia:

«1. A Política Comum das Pescas deve garantir que a exploração dos recursos aquáticos vivos crie condições sustentáveis dos pontos de vista económico, ambiental e social.

Para o efeito, a Comunidade aplica a abordagem de precaução aquando da adopção de medidas destinadas a proteger e conservar os recursos aquáticos vivos, garantir a sua exploração sustentável e minimizar o impacto das actividades de pesca nos ecossistemas marinhos. A Comunidade deve esforçar-se por obter a aplicação progressiva de uma abordagem ecológica da gestão da pesca e por contribuir para a eficácia das actividades de pesca num sector das pescas e da aquicultura economicamente viável e competitivo, que assegure um nível de vida adequado às populações que dependem das actividades de pesca e atenda aos interesses dos consumidores.

2. A Política Comum das Pescas aplica os seguintes princípios da boa governação:

- a) Definição clara das responsabilidades aos níveis comunitário, nacional e local;
- b) Processo de tomada de decisões baseado em pareceres científicos sólidos, que permita obter resultados em tempo útil;
- c) Ampla participação dos interessados em todas as fases da política, da sua concepção até à sua execução;
- d) Coerência com outras políticas comunitárias, designadamente nas áreas ambiental, social e regional, assim como com as políticas de desenvolvimento, saúde e defesa dos consumidores.»

5 O artigo 5.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Planos de recuperação», precisa:

«1. O Conselho deve adoptar prioritariamente planos de recuperação para as pescas que exploram unidades populacionais fora dos limites biológicos seguros.

2. Os planos de recuperação devem ter por objectivo assegurar a recuperação das unidades populacionais dentro de limites biológicos seguros.

[...]»

- 6 O artigo 7.º do mesmo regulamento, intitulado «Medidas de emergência da Comissão», tem a seguinte redacção:

«1. Se houver provas da existência de uma ameaça grave para a conservação dos recursos aquáticos vivos ou para o ecossistema marinho, resultante de actividades de pesca, que requeira uma acção imediata, a Comissão pode, mediante pedido fundamentado de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa, adoptar medidas de emergência por um período máximo de seis meses. A Comissão pode tomar uma nova decisão para prorrogar as medidas de emergência por um período não superior a seis meses.

2. O Estado-Membro deve comunicar o pedido, simultaneamente [à] Comissão, aos outros Estados-Membros e aos conselhos consultivos regionais envolvidos, podendo estes apresentar observações escritas à Comissão no prazo de cinco dias úteis a contar da data de recepção do pedido.

[...]

3. As medidas de emergência produzem efeitos imediatos e são notificadas aos Estados-Membros interessados e publicadas no Jornal Oficial.

[...]»

- 7 O artigo 20.º do regulamento de base, sob a epígrafe «Repartição das possibilidades de pesca», enuncia:

«1. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, deve decidir das limitações das capturas e/ou do esforço de pesca e da repartição das possibilidades de pesca entre os Estados-Membros, bem como das condições associadas a esses limites. As possibilidades de pesca devem ser repartidas pelos

Estados-Membros de forma que assegure a cada um deles uma estabilidade relativa das actividades de pesca para cada unidade populacional ou pesqueiro.

2. Sempre que a Comunidade fixe novas possibilidades de pesca, o Conselho deve decidir da chave de repartição destas últimas, atendendo aos interesses de cada Estado-Membro.

3. Os Estados-Membros devem decidir, em relação aos navios que arvoreem o seu pavilhão, do método de repartição das possibilidades de pesca que lhes são atribuídas, de acordo com a legislação comunitária, devendo informar a Comissão do método de repartição.

4. O Conselho estabelece as possibilidades de pesca à disposição de países terceiros nas águas comunitárias e atribui essas possibilidades a cada país terceiro.

5. Os Estados-Membros podem, após notificação da Comissão, trocar entre si a totalidade ou parte das possibilidades de pesca que lhes tenham sido atribuídas.»

8 O artigo 26.º deste regulamento, intitulado «Responsabilidades da Comissão», prevê:

«[...]

2. Se houver provas de que não estão a ser respeitadas as regras relativas à conservação, ao controlo, à inspecção ou à execução das medidas previstas pela Política Comum das Pescas e de que esta situação pode constituir uma ameaça grave para a conservação dos recursos aquáticos vivos ou para o funcionamento eficaz do sistema de controlo e de execução que requer uma acção urgente, a Comissão informará por escrito o Estado-Membro em causa e fixará um prazo não inferior a quinze dias úteis para que este demonstre o cumprimento das regras e apresente as suas observações. A Comissão deve ter em conta as observações dos Estados-Membros em todas as medidas que venha a tomar em aplicação do n.º 3.

3. Se houver provas da existência do risco de as actividades de pesca exercidas numa dada área geográfica poderem conduzir a uma ameaça grave à conservação dos recursos aquáticos vivos, a Comissão poderá tomar medidas preventivas.

Essas medidas devem ser proporcionais ao risco que essa ameaça grave representa para a conservação dos recursos aquáticos vivos.

Essas medidas não devem ter uma duração superior a três semanas, podendo ser prolongadas até um máximo de seis meses, na medida do necessário à conservação dos recursos aquáticos vivos, por decisão adoptada nos termos do n.º 2 do artigo 30.º

As medidas devem ser imediatamente suspensas quando a Comissão considerar que o risco deixou de existir.

4. Sempre que se considere que a quota, atribuição ou parte disponível de um Estado-Membro estão esgotadas, a Comissão pode, com base nas informações disponíveis, pôr imediatamente termo às actividades de pesca.

[...]»

Regulamentação específica da pesca do atum rabilho

Regulamentação internacional

- 9 Assinada no Rio de Janeiro (Brasil) em 14 de Maio de 1966 e entrada em vigor em 21 de Março de 1969, a Convenção Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (a seguir «Convenção») tem por objecto principal a conservação e a gestão optimizada dos recursos em tunídeos de todas as águas do oceano Atlântico, incluindo os mares que lhe são adjacentes. Esta finalidade deve ser alcançada através da cooperação acrescida entre as partes contratantes com vista à manutenção das populações de tunídeos a níveis que permitam capturas máximas contínuas para a alimentação e outros propósitos.
- 10 Para este efeito, as partes contratantes acordaram em constituir uma comissão, designada Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos no Atlântico (a seguir «ICCAT»), à qual compete assegurar a prossecução dos objectivos fixados na Convenção.

- 11 Com a Decisão 86/238/CEE do Conselho, de 9 de Junho de 1986 (JO L 162, p. 33), foi aprovada a adesão da União Europeia à Convenção, conforme alterada pelo Protocolo anexo à Acta Final da Conferência dos Plenipotenciários dos Estados partes na Convenção assinada em Paris, em 10 de Julho de 1984, adesão que se tornou efectiva em 14 de Novembro de 1997. Nos termos do artigo XIV, n.º 6, da Convenção, na redacção dada pelo referido protocolo, a União ficou sub-rogada nos direitos e obrigações dos Estados-Membros que já eram partes na Convenção. Por conseguinte, substituiu-os na ICCAT.

- 12 Na sua reunião anual de Novembro de 2006, a ICCAT adoptou a Recomendação 06-05 que visava estabelecer um plano de recuperação de quinze anos para o atum rabilho (*Thunnus thynnus*) no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo.

- 13 Para reconstituir a unidade populacional, esse plano previa uma redução gradual do nível dos totais admissíveis de capturas (a seguir «TAC») entre 2007 e 2010, restrições da pesca em determinadas zonas e períodos, um novo tamanho mínimo para o atum rabilho, medidas relacionadas com a pesca desportiva e recreativa, medidas de controlo e a aplicação do Programa de Inspeção Internacional Conjunta da ICCAT para garantir a eficácia do referido plano.

Regulamentação da União

- 14 O Conselho, em conformidade com o artigo 5.º do regulamento de base, adoptou o Regulamento (CE) n.º 1559/2007, de 17 de Dezembro de 2007, que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo e que altera o Regulamento (CE) n.º 520/2007 (JO L 340, p. 8).

15 Nos termos do seu artigo 1.º, o Regulamento n.º 1559/2007 tem como objectivo estabelecer as regras gerais para a aplicação de um plano plurianual de recuperação do atum rabilho no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo.

16 O terceiro e quinto considerandos deste regulamento têm a seguinte redacção:

«(3) Para permitir a reconstituição da unidade populacional [de atum rabilho], o plano de recuperação da ICCAT prevê uma redução gradual do nível dos Totais Admissíveis de Capturas (TAC) entre 2007 e 2010, restrições da pesca em determinadas zonas e períodos (...)

[...]

(5) É portanto necessário aplicar o plano de recuperação da ICCAT a título permanente, através de um regulamento que estabeleça um plano de recuperação em conformidade com o artigo 5.º do [r]egulamento [de base]»

17 Por força do artigo 3.º do Regulamento n.º 1559/2007, os TAC fixados pela ICCAT, relativos à unidade populacional de atum rabilho do oceano Atlântico Este e do mar Mediterrâneo, são os seguintes: 28 500 toneladas em 2008, 27 500 toneladas em 2009 e 25 500 toneladas em 2010.

18 O artigo 4.º deste regulamento precisa:

«1. Cada Estado-Membro adoptará as medidas necessárias para assegurar que o esforço de pesca dos seus navios e das suas armações seja proporcional às possibilidades de pesca de atum rabilho que lhe foram atribuídas no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo.

2. Cada Estado-Membro deve elaborar um plano anual de pesca para os navios e armações que pescam atum rabilho no Atlântico Este e no Mar Mediterrâneo. [...]

3. O plano anual de pesca deve:

- a) Identificar, nomeadamente, os navios com mais de 24 metros incluídos na lista referida no artigo 12.º e a quota individual que lhes tenha sido atribuída;
- b) Para os navios com menos de 24 metros e para as armações, identificar, pelo menos, a quota atribuída às organizações de produtores ou aos grupos de navios que pescam utilizando artes similares.

[...]»

19 O artigo 5.º, n.º 2, do referido regulamento prevê que a pesca do atum rabilho por cercadores com rede de cerco com retenida é proibida no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo no período compreendido entre 1 de Julho e 31 de Dezembro.

- 20 O artigo 12.º, n.º 1, do mesmo regulamento prevê que, «[a]té 31 de Janeiro de 2008, os Estados-Membros enviam à Comissão, por via electrónica, uma lista de todos os navios de pesca que arvoram o seu pavilhão autorizados a exercer uma pesca dirigida ao atum rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo, ao abrigo de uma licença especial de pesca».
- 21 Em aplicação do artigo 20.º do regulamento de base, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 41/2007, de 21 de Dezembro de 2006, que fixa, para 2007, em relação a determinadas unidades populacionais de peixes ou grupos de unidades populacionais de peixes, as possibilidades de pesca e as condições associadas aplicáveis nas águas comunitárias e, para os navios de pesca comunitários, nas águas em que são necessárias limitações das capturas (JO 2007, L 15, p. 1), e o Regulamento (CE) n.º 40/2008, de 16 de Janeiro de 2008, que fixa, para 2008, em relação a determinadas unidades populacionais de peixes ou grupos de unidades populacionais de peixes, as possibilidades de pesca e as condições associadas aplicáveis nas águas comunitárias e, para os navios de pesca comunitários, nas águas em que são necessárias limitações das capturas (JO L 19, p. 1).
- 22 Com estes regulamentos, o Conselho estabeleceu os TAC por pescaria e repartiu as possibilidades de pesca por quotas entre os Estados-Membros.
- 23 Decorre dos Anexos ID destes regulamentos que, no que diz respeito ao atum rabilho do Atlântico Este e do Mediterrâneo, o TAC foi adoptado no âmbito da ICCAT. O TAC para esta zona e para esta espécie de peixe foi fixado em 29 500 toneladas em 2007 e 28 500 toneladas em 2008. Desta quantidade, 9 397,70 toneladas em 2007 e 16 210,75 toneladas em 2008 foram atribuídas à Comunidade e repartidas, quase na íntegra, entre a República de Malta, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República de Chipre e a República Portuguesa, dispendo os outros Estados-Membros, em conjunto, apenas de uma quota de 30 toneladas em 2007 e de 60 toneladas em 2008.

- 24 A repartição entre os Estados-Membros prevista no Regulamento n.º 40/2008 foi posteriormente alterada pelo Regulamento (CE) n.º 446/2008 da Comissão, de 22 de Maio de 2008, que adapta certas quotas de atum rabilho em 2008 em conformidade com o n.º 4 do artigo 21.º do Regulamento (CEE) n.º 2847/93 do Conselho que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas (JO L 134, p. 11).

Regulamento

- 25 A Comissão adoptou o regulamento com fundamento no artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base.

- 26 O primeiro a quarto, sexto a oitavo e décimo considerandos do regulamento têm a seguinte redacção:

- «(1) O Regulamento [...] n.º 40/2008 [...] estabelece as quantidades de atum rabilho que podem ser pescadas em 2008 pelos navios de pesca comunitários no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo.
- (2) O Regulamento [...] n.º 446/2008 [...] alterou as quantidades de atum rabilho que podem ser pescadas em 2008 pelos navios de pesca comunitários no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo.
- (3) O Regulamento [...] n.º 1559/200 [...] estabelece que os Estados-Membros devem informar a Comissão das quotas individuais que tenham atribuído aos seus navios com mais de 24 metros.

- (4) A política comum das pescas destina-se a assegurar a viabilidade do sector das pescas a longo prazo através da exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos, com base no princípio da precaução.

[...]

- (6) Os elementos de que a Comissão dispõe, bem como as informações obtidas pelos inspectores da Comissão aquando das suas missões nos Estados-Membros em causa, indicam que as possibilidades de pesca de atum rabilho no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo atribuídas aos cercadores com rede de cerco com retenida que arvoram pavilhão ou estão registados na Grécia, em França, em Itália, no Chipre e em Malta se consideram esgotadas em 16 de Junho de 2008 e que as possibilidades de pesca para a mesma unidade populacional atribuídas aos cercadores com rede de cerco com retenida que arvoram pavilhão ou estão registados em Espanha se consideram esgotadas em 23 de Junho de 2008.
- (7) A sobrecapacidade da frota foi considerada pelo Comité Científico da [ICCAT] como o principal factor que poderá conduzir à ruptura da unidade populacional de atum rabilho do Atlântico Este e do mar Mediterrâneo. Essa sobrecapacidade da frota implica um risco elevado de as actividades de pesca ultrapassarem os limites autorizados. Por outro lado, a capacidade diária de captura de um único cercador com rede de cerco com retenida é de tal modo elevada que o nível de capturas autorizado pode ser atingido ou mesmo ultrapassado muito rapidamente. Nestas circunstâncias, qualquer sobrepesca por parte desta frota constituiria uma ameaça grave para a conservação da unidade populacional de atum rabilho.
- (8) A Comissão tem acompanhado de perto a situação no que respeita ao cumprimento por parte dos Estados-Membros, durante a campanha de pesca do atum rabilho de 2008, de todas as exigências contidas nas regras comunitárias relevantes. Os elementos de que a Comissão dispõe, bem como as informações

obtidas pelos inspectores da Comissão, mostram que os Estados-Membros em causa não garantiram o pleno cumprimento das exigências definidas no Regulamento [...] n.º 1559/2007 [...].

[...]

- (10) A fim de reforçar a eficácia das medidas destinadas a evitar uma ameaça grave para a conservação da unidade populacional de atum rabilho, os operadores comunitários devem também ser instados a não aceitarem os desembarques, o enjaulamento para fins de engorda ou de aquicultura e os transbordos de atum rabilho capturado por cercadores com rede de cerco com retenida no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo».

27 Os artigos 1.º a 3.º deste regulamento enunciam:

«*Artigo 1.º*

É proibida, a partir de 16 de Junho de 2008, a pesca do atum rabilho no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo por cercadores com rede de cerco com retenida que arvoram pavilhão ou estão registados na Grécia, em França, em Itália, no Chipre e em Malta.

É igualmente proibido manter a bordo, enjaular para fins de engorda ou de aquicultura, transbordar, transferir ou desembarcar capturas dessa unidade populacional efectuadas por esses navios após essa data.

Artigo 2.º

É proibida, a partir de 23 de Junho de 2008, a pesca do atum rabilho no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo por cercadores com rede de cerco com retenida que arvoram pavilhão ou estão registados em Espanha.

É igualmente proibido manter a bordo, enjaular para fins de engorda ou de aquicultura, transbordar, transferir ou desembarcar capturas dessa unidade populacional efectuadas por esses navios após essa data.

Artigo 3.º

1. Sem prejuízo do n.º 2, a partir de 16 de Junho de 2008, os operadores comunitários não aceitam desembarques, enjaulamentos para fins de engorda ou de aquicultura ou transbordos, nas águas comunitárias ou nos portos comunitários, de atum rabilho capturado no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo por cercadores com rede de cerco com retenida.

2. É permitido o desembarque, o enjaulamento para fins de engorda ou de aquicultura e o transbordo, nas águas comunitárias ou nos portos comunitários, de atum rabilho capturado até 23 de Junho de 2008 no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo por cercadores com rede de cerco com retenida que arvoram pavilhão ou estão registados em Espanha.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 28 A AJD Tuna, sociedade com sede em Malta, tem como principal actividade a aquicultura e a engorda de atum rabilho capturado vivo no mar Mediterrâneo destinado à revenda a negociantes. A recorrente é proprietária de duas instalações de aquicultura. A primeira tem uma capacidade máxima de engorda de 2 500 toneladas e a segunda de 800 toneladas.
- 29 Na sequência da adopção do regulamento, o Direttur tal-Agrikoltura u s-Sajd proibiu a AJD Tuna de adquirir e importar em Malta atum rabilho para as suas actividades.
- 30 Considerando que não podia adquirir as quantidades de atum a que considerava ter direito, a AJD Tuna submeteu um pedido de indemnização à Prim'Awla tal-Qorti Ċivili pelos danos que alegadamente sofreu devido à referida proibição que entende ser abusiva, ilegal e não razoável.
- 31 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a AJD Tuna defende que, em 2008, foi autorizada pela ICCAT a adquirir 3 200 toneladas de atum rabilho para as suas actividades e que, por conseguinte, adquiriu a referida quantidade a pescadores franceses e italianos antes da abertura da campanha de pesca. A proibição de adquirir e importar em Malta abrangeu não apenas o atum rabilho capturado nas águas da União mas também o atum rabilho capturado fora dessas águas. Por isso, a AJD Tuna não pôde adquirir a quantidade de atum rabilho que podia ter nas suas instalações de aquicultura.
- 32 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio considerou que a decisão da causa estava condicionada pela validade do regulamento.

33 Nestas condições, a Prim'Awla tal-Quorti Ċivili decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O [r]egulamento [...] é inválido por infringir o artigo 253.º CE, na medida em que não apresenta motivos suficientes para a adopção das medidas de emergência impostas [nos seus artigos 1.º a 3.º] e em que não fornece uma imagem suficientemente clara do raciocínio que esteve na base da adopção dessas medidas?
- 2) O [r]egulamento [...] é inválido por infringir o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento [de base] na medida em que, nos seus considerandos, não demonstra adequadamente[, por um lado,] a existência de uma ameaça grave para a conservação dos recursos aquáticos vivos ou do ecossistema marinho provocado pelas actividades da pesca e[, por outro,] a necessidade de uma acção imediata?
- 3) O [r]egulamento [...] é inválido por as medidas adoptadas violarem a confiança legítima dos operadores comunitários, como [a] recorrente, baseada no artigo 1.º do Regulamento n.º 446/2008 [...] e no artigo 2.º do [r]egulamento [de base]?
- 4) O artigo 3.º do [r]egulamento [...] é inválido por infringir o princípio da proporcionalidade, na medida em que implica que[, em primeiro lugar,] nenhum operador económico possa exercer uma actividade de desembarque e de enjaulamento de atum para aquicultura e engorda, mesmo tratando-se de atum previamente capturado e perfeitamente em conformidade com o [r]egulamento [...], e[, em segundo lugar,] nenhum operador comunitário possa exercer estas actividades no que respeita ao atum capturado por pescadores cujos navios não arvoram o pavilhão de um dos Estados-Membros enumerados no artigo 1.º do [r]egulamento

[...], mesmo quando este atum tenha sido capturado em conformidade com as quotas fixadas pela [ICCAT]?

- 5) O [r]egulamento [...] é inválido por violar o princípio da proporcionalidade, na medida em que a Comissão não demonstrou que as medidas que adoptou contribuiriam para a recuperação das unidades populacionais de atum?

- 6) O [r]egulamento [...] da Comissão é inválido por as medidas adoptadas não serem razoáveis e serem discriminatórias em razão da nacionalidade, na acepção do artigo 12.º CE, na medida em que o referido regulamento introduz uma distinção entre os cercadores com rede de cerco com retenida que arvoram pavilhão espanhol e os que arvoram os pavilhões da Grécia, Itália, França, Chipre e Malta e em que distingue entre estes seis Estados-Membros e os outros Estados-Membros?

- 7) O [r]egulamento [...] é inválido por não respeitar os princípios de justiça consagrados no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na medida em que não foi dada às partes interessadas nem aos Estados-Membros a oportunidade de apresentarem as suas observações escritas antes da adopção da medida?

- 8) O [r]egulamento [...] é inválido por não respeitar o princípio do contraditório (*audi alteram partem*), enquanto princípio geral do direito comunitário, na medida em que as partes interessadas e os Estados-Membros não tiveram a oportunidade de apresentar as suas observações escritas antes da adopção da medida?

- 9) O artigo 7.º, n.º 2, do [r]egulamento [de base] é inválido por não respeitar o princípio do contraditório (*audi alteram partem*), enquanto princípio geral do direito comunitário, e/ou os princípios de justiça consagrados no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, conseqüentemente, o [r]egulamento [...] é inválido pelo facto de ter por base o [r]egulamento [de base]?
- 10) Na hipótese de o Tribunal de Justiça [...] declarar que o [r]egulamento [...] é válido, deve este regulamento ser interpretado no sentido de que as medidas impostas pelo artigo 3.º do referido regulamento também proíbem que os operadores comunitários aceitem os desembarques, o enjaulamento para aquicultura e engorda, ou os transbordos, nas águas comunitárias ou nos portos comunitários, de atum rabilho capturado no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo, por cercadores com rede de cerco com retenida que arvorem pavilhão de um Estado terceiro?»

Quanto ao pedido de diligências de instrução e/ou de reabertura da fase oral

- ³⁴ Por ofício entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de Outubro de 2010, a Comissão pediu que o Tribunal de Justiça ordenasse diligências de instrução e/ou a reabertura da fase oral em aplicação dos artigos 60.º e 61.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.
- ³⁵ Por ofício entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 27 de Outubro de 2010, o Conselho indicou que apoiava o pedido da Comissão.
- ³⁶ A este respeito, há que recordar que o Tribunal de Justiça pode, oficiosamente ou sob proposta do advogado-geral, ou ainda a pedido das partes, ordenar a reabertura

da fase oral do processo, em conformidade com o artigo 61.º do seu Regulamento de Processo, se considerar que não está suficientemente esclarecido ou que a causa deve ser decidida com base num argumento que não foi debatido entre as partes (v., designadamente, acórdãos de 26 de Junho de 2008, Burda, C-284/06, Colect., p. I-4571, n.º 37, e de 8 de Setembro de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, Colect., p. I-7633, n.º 31).

- 37 Em apoio do seu pedido, a Comissão apresentou objecções quanto ao desenrolar da fase oral que, em seu entender, justificavam que o Tribunal de Justiça procedesse a medidas de instrução e/ou ordenasse a reabertura da fase oral para que fossem esclarecidos os elementos de facto que estão na base do regulamento.
- 38 Antes de mais, apesar de a língua do processo ser o maltês, o representante da AJD Tuna exprimiu-se em italiano, o que foi autorizado pelo Tribunal de Justiça sem que o Conselho e a Comissão fossem consultados.
- 39 A este respeito, importa recordar que o artigo 29.º, n.º 2, alínea c), segundo parágrafo, do Regulamento de Processo precisa que, a pedido devidamente fundamentado de uma das partes no processo principal, ouvidos a outra parte no processo principal e o advogado-geral, pode ser autorizada a utilização de outra das línguas mencionados no n.º 1 do referido artigo durante a fase oral.
- 40 Por carta entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Fevereiro de 2010, a AJD Tuna pediu autorização para fazer as suas alegações orais em inglês ou em italiano. Por decisão de 14 de Abril de 2010, depois de ter ouvido as outras partes no litígio no processo principal e o advogado-geral, o presidente da Segunda Secção do Tribunal de Justiça autorizou a AJD Tuna a fazer alegações orais em italiano. Não sendo partes no litígio no processo principal, o Conselho e a Comissão não tinham de ser consultados a respeito desta autorização.

- 41 A Comissão alega igualmente que, na audiência, um dos seus agentes, E. Depasquale, foi impedido de responder às questões do Tribunal de Justiça em inglês, apesar de a Comissão ter obtido autorização para os seus agentes responderem às questões do Tribunal de Justiça nessa língua.
- 42 Por ofício assinado por K. Banks, E. Depasquale e D. Nardi, entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de Abril de 2010, a Comissão pediu ao Tribunal de Justiça que K. Banks e D. Nardi fossem autorizados a responder às questões do Tribunal de Justiça em inglês. O presidente da Segunda Secção deferiu o pedido em 26 de Abril de 2010.
- 43 Tendo o pedido da Comissão sido apresentado apenas em relação a K. Banks e D. Nardi, a autorização para responder às questões do Tribunal de Justiça em inglês não podia abranger E. Depasquale, apesar de estar redigida em termos gerais.
- 44 Além disso, como indica a Comissão, sendo o maltês a língua materna de E. Depasquale, este último não teve dificuldade em responder às questões do Tribunal de Justiça nessa língua.
- 45 No que respeita às críticas a respeito do conteúdo das conclusões da advogada-geral, deve recordar-se que, por força do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, ao advogado-geral cabe apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que, em conformidade com o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, requeiram a sua intervenção. No exercício dessa missão, é-lhe permitido, sendo esse o caso, analisar um pedido de decisão prejudicial recolocando-o num contexto mais amplo que o estritamente definido pelo órgão jurisdicional de reenvio ou pelas partes no processo principal. O Tribunal de Justiça não está vinculado pelas conclusões do advogado-geral nem pela fundamentação

no termo da qual este chega a essas conclusões (v. acórdão de 11 de Novembro de 2010, Hogan Lovells International, C-229/09, Colect., p. I-11335, n.º 26).

- 46 O Tribunal de Justiça considera que, no caso em apreço, dispõe de todos os elementos necessários para responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.
- 47 Por conseguinte, há que indeferir o pedido de diligências de instrução e de reabertura da fase oral.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à sétima a nona questões

- 48 Com estas questões, que devem ser apreciadas em conjunto e previamente às demais questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a validade do regulamento e do artigo 7.º do regulamento de base, com fundamento no qual o regulamento foi adoptado. Mais precisamente, e no essencial, esse órgão jurisdicional pergunta ao Tribunal de Justiça se o artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de base é inválido por não prever a possibilidade de os Estados-Membros apresentarem observações à Comissão quando esta tenciona, por sua própria iniciativa, adoptar as medidas de emergência previstas no n.º 1 do referido artigo 7.º, facto que seria constitutivo de uma violação do princípio do contraditório e dos princípios enunciados no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

- 49 O artigo 41.º da Carta, que a AJD Tuna sustenta ter sido violado, prevê, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de ser tomada contra si qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente. Daqui resulta que esta disposição não visa os processos de elaboração de actos de alcance geral.
- 50 Da definição constante do artigo 288.º TFUE resulta que um regulamento é um acto de carácter geral, obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.
- 51 O critério de distinção entre um regulamento e uma decisão deve ser encontrado na existência ou inexistência de âmbito geral do acto em questão (v., designadamente, despacho de 12 de Julho de 1993, Gibraltar e Gibraltar Development/Conselho, C-168/93, Colect., p. I-4009, n.º 11). Um acto tem alcance geral se se aplicar a situações determinadas objectivamente e se produzir os seus efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas visadas de forma geral e abstracta (v., designadamente, acórdão de 6 de Outubro de 1982, Aluisse Italia/Conselho e Comissão, 307/81, Recueil, p. 3463, n.º 9).
- 52 O artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base habilita a Comissão a adoptar medidas para pôr fim a ameaças graves para a conservação dos recursos aquáticos vivos ou para o ecossistema marinho, quando essas ameaças resultem de actividades de pesca. Por conseguinte, as medidas adoptadas afectam os operadores económicos no sector da pesca numa determinada zona e para uma determinada espécie viva. A medida de emergência não é, portanto, adoptada em função dos interesses dos operadores económicos, mas com o único objectivo de conservar os recursos aquáticos vivos e o ecossistema marinho. Os regulamentos adoptados com fundamento no referido artigo 7.º, n.º 1, aplicam-se a situações determinadas objectivamente e produzem efeitos

jurídicos em relação a categorias de pessoas visadas de maneira geral e abstracta na acepção da jurisprudência recordada no número precedente do presente acórdão.

- 53 Resulta destas considerações que o artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de base não é inválido pelo facto de não prever, no processo de adopção de medidas de emergência previstas no seu n.º 1, a recolha de observações dos operadores susceptíveis de serem afectados por essas medidas.
- 54 Por outro lado, na medida em que prevê que toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma acção perante um tribunal, o artigo 47.º da Carta é a reafirmação do princípio da tutela jurisdicional efectiva que constitui um princípio geral do direito da União que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros (v. acórdãos de 13 de Março de 2007, *Unibet*, C-432/05, Colect., p. I-2271, n.º 37, e de 3 de Setembro de 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão*, C-402/05 P e C-415/05 P, Colect., p. I-6351, n.º 335).
- 55 O artigo 47.º da Carta não é aplicável, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio não questiona o Tribunal de Justiça sobre o eventual desrespeito do direito a uma acção em juízo mas sim sobre a inexistência da possibilidade de as partes interessadas e de os Estados-Membros apresentarem as suas observações escritas antes de a Comissão adoptar medidas de emergência em aplicação do artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base.
- 56 Por conseguinte, deve responder-se à sétima a nona questões no sentido de que a sua análise não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do regulamento, bem como a do artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de base, à luz do princípio do contraditório e do princípio da tutela jurisdicional efectiva.

Quanto à primeira e segunda questões

- 57 Com estas questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, no essencial, se o regulamento respeita o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, n.º 2, TFUE e, nomeadamente, se esta fundamentação estabelece de modo suficiente em que condições pode a Comissão agir com base no artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base.
- 58 Cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º, n.º 2, TFUE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do acto por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adoptada e ao tribunal competente exercer a sua fiscalização. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 296.º, n.º 2, TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 12 de Dezembro de 2002, Bélgica/Comissão, C-5/01, Colect., p. I-11991, n.º 68; de 15 de Julho de 2004, Espanha/Comissão, C-501/00, Colect., p. I-6717, n.º 73; e de 5 de Março de 2009, França/Conselho, C-479/07, n.º 49).
- 59 Resulta igualmente de jurisprudência constante que o alcance do dever de fundamentação depende da natureza do acto em causa e que, nos actos de alcance geral, a fundamentação se pode limitar a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir. Neste contexto, o Tribunal de Justiça precisou nomeadamente que, se o acto impugnado evidenciar, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição, é excessivo exigir a fundamentação específica das diferentes opções de natureza técnica efectuadas (v., designadamente, acórdãos de 7 de Novembro de 2000, Luxemburgo/Parlamento e Conselho, C-168/98, Colect., p. I-9131, n.º 62; de 9 de Setembro de 2003, Kik/IHMI,

C-361/01 P, Colect., p. I-8283, n.º 102; e de 9 de Setembro de 2004, Espanha/Comissão, C-304/01, Colect., p. I-7655, n.º 51).

- 60 O Tribunal de Justiça decidiu igualmente que o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, n.º 2, TFUE constitui uma formalidade essencial que se deve distinguir da questão do acerto da fundamentação, que é do foro da legalidade de mérito do acto controvertido (v., neste sentido, acórdãos de 19 de Setembro de 2002, Espanha/Comissão, C-113/00, Colect., p. I-7601, n.º 47, e França/Conselho, já referido, n.º 50).
- 61 Importa verificar, em aplicação dos princípios que acabam de ser recordados, se o regulamento respeita os requisitos de fundamentação exigidos no artigo 296.º, n.º 2, TFUE.
- 62 O regulamento foi adoptado com fundamento no artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base. Nos termos desta disposição, desde que estejam verificados três requisitos, a Comissão pode, nomeadamente por sua própria iniciativa, adoptar medidas de emergência. Antes de mais, deve existir uma ameaça grave para a conservação dos recursos aquáticos vivos ou para o ecossistema marinho. Em seguida, essa ameaça deve resultar das actividades de pesca. Por fim, deve ser necessária uma intervenção imediata para fazer cessar a referida ameaça.
- 63 No que diz respeito à justificação da existência de uma ameaça grave para a conservação das unidades populacionais de atum rabilho, o primeiro a terceiro considerando do regulamento recordam a importância dos TAC fixados para o atum rabilho no âmbito do plano plurianual de reconstituição da unidade populacional deste peixe. Além disso, decorre do sexto considerando do regulamento que as informações recolhidas pelos inspectores da Comissão demonstram que as possibilidades de pesca atribuídas aos cercadores com rede de cerco com retenida arriscavam-se a ficar esgotadas antes do fim normal da campanha de pesca. Daqui resulta que a Comissão respeitou o dever de fundamentação previsto no regulamento relativamente à existência de uma

ameaça grave para a conservação da unidade populacional de atum rabilho no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo.

- 64 Quanto à justificação de que a ameaça à conservação desta unidade populacional resultava das actividades de pesca pelos cercadores com rede de cerco com retenida e do subsequente desembarque desses peixes junto dos operadores comunitários, por um lado, resulta do sétimo considerando do regulamento que o comité científico da ICCAT considera que a sobrecapacidade de pesca destes navios é o principal factor que pode conduzir à ruptura da unidade populacional de atum rabilho no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo.
- 65 Por outro lado, decorre do oitavo considerando do regulamento que as informações de que a Comissão dispõe demonstram que os Estados-Membros não garantiram o pleno cumprimento das exigências definidas no Regulamento n.º 1559/2007, cujo objectivo é atingir a reconstituição da unidade populacional de atum rabilho no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo.
- 66 A este propósito, importa recordar que o respeito das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força das regras da União é imperativo, a fim de assegurar a protecção dos fundos marinhos, a conservação dos recursos biológicos do mar e a sua exploração em bases duradouras e em condições económicas e sociais adequadas (v., a propósito do desrespeito do regime das quotas para as campanhas de pesca de 1991 a 1996, acórdão de 25 de Abril de 2002, Comissão/França, C-418/00 e C-419/00, Colect., p. I-3969, n.º 57).
- 67 Atendendo a estas considerações, afigura-se que a fundamentação do regulamento demonstra de modo suficiente que da actividade de pesca dos cercadores com rede de cerco com retenida e do subsequente desembarque destes peixes junto dos operadores comunitários resulta uma ameaça grave para a conservação da unidade populacional de atum rabilho no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo.

- 68 Por fim, no que respeita à emergência na adopção das medidas, é recordado no quarto considerando do regulamento que a política comum das pescas se destina a assegurar a viabilidade do sector das pescas a longo prazo através da exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos, com base no princípio da precaução. Esta reafirmação do objectivo prosseguido pela União e a constatação da ultrapassagem iminente das quotas de pesca atribuídas aos cercadores com rede de cerco com retenida, em todo o caso antes do fim normal da campanha de pesca, constituem uma fundamentação suficiente da emergência em função da qual a Comissão deve agir em conformidade com o princípio da precaução.
- 69 Por conseguinte, deve responder-se à primeira e segunda questões no sentido de que a sua análise não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do regulamento à luz do dever de fundamentação resultante do artigo 296.º, n.º 2, TFUE.

Quanto à terceira questão

- 70 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, ao Tribunal de Justiça se o regulamento é inválido pelo facto de as medidas que prevê privarem os operadores comunitários da confiança legítima baseada na fixação das quotas de pesca de atum rabilho levada a cabo, nomeadamente, pelo Regulamento n.º 446/2008.
- 71 Deve recordar-se que o direito de reclamar a protecção da confiança legítima é reconhecido a qualquer particular em cuja esfera jurídica a administração comunitária tenha feito surgir esperanças fundadas [v., neste sentido, acórdãos de 11 de Março de 1987, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, 265/85, Colect., p. 1155, n.º 44, e de 15 de Julho de 2004, Di Lenardo e Dilexport, C-37/02 e C-38/02, Colect., p. I-6911, n.º 70].

- 72 Constituem garantias susceptíveis de fazer surgir tais esperanças, qualquer que seja a forma como são comunicadas, as informações precisas, incondicionais e concorrentes que emanam de fontes autorizadas e fiáveis (v. acórdão de 16 de Dezembro de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comissão, C-537/08 P, Colect., p. I-12917, n.º 63). Em contrapartida, não se pode invocar uma violação deste princípio na falta de garantias precisas que lhe tenham sido fornecidas pela Administração (v. acórdãos de 22 de Junho de 2006, Bélgica e Forum 187/Comissão, C-182/03 e C-217/03, Colect., p. I-5479, n.º 147, e de 25 de Outubro de 2007, Komninou e o./Comissão, C-167/06 P, n.º 63).
- 73 Do mesmo modo, quando um operador económico prudente e avisado estiver em condições de prever a adopção de uma medida comunitária susceptível de afectar os seus interesses, não pode, quando essa medida for tomada, invocar esse princípio [v. acórdãos, já referidos, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, n.º 44, e Bélgica e Forum 187/Comissão, n.º 147].
- 74 Como acertadamente alegou a Comissão, os operadores comunitários não receberam nenhuma garantia da Comissão no sentido de que seriam abastecidos de toda a quantidade de atum rabilho para a qual tinham celebrado contratos com os pescadores.
- 75 Por outro lado, a possibilidade de adoptar medidas que têm como efeito parar as campanhas de pesca antes da data normal está prevista, nomeadamente, nos artigos 7.º, n.º 1, e 26.º, n.º 4, do regulamento de base. Os operadores comunitários, cuja actividade consiste na compra dos atuns rabilhos para fins de engorda ou de aquicultura, não podem invocar o benefício da protecção da confiança legítima pois estão em condições de prever a possível adopção de tais medidas.

- 76 Por conseguinte, deve responder-se à terceira questão no sentido de que a sua análise não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do regulamento à luz do princípio da protecção da confiança legítima.

Quanto à quarta e quinta questões

- 77 Com estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, ao Tribunal de Justiça se o regulamento é contrário ao princípio da proporcionalidade por prever, a partir de uma certa data, a proibição de os operadores comunitários aceitarem o desembarque ou o enjaulamento para fins de engorda ou de aquicultura de atuns rabilhos, ainda que estes tenham sido capturados antes da data em questão, ou por navios que arvoreem pavilhão de um Estado terceiro. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se igualmente a respeito da capacidade das medidas tomadas pelo regulamento para atingir o objectivo de reconstituição da unidade populacional de atum rabilho.
- 78 Quanto à data de captura dos atuns rabilhos abrangidos pela proibição de desembarque, importa realçar que decorre do décimo considerando do regulamento que a proibição dirigida aos operadores comunitários de aceitar os desembarques, os enjaulamentos para fins de engorda ou de aquicultura e os transbordos nas águas e portos comunitários de atuns rabilhos capturados por cercadores com rede de cerco com retenida no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo foi adoptada para reforçar a eficácia das medidas de proibição de pesca, sendo apenas acessória destas. Por conseguinte, o artigo 3.º do regulamento deve ser lido, à luz dos artigos 1.º e 2.º do mesmo regulamento, no sentido de que a proibição dirigida aos operadores não diz respeito aos atuns rabilhos capturados antes de 16 de Junho de 2008 ou de 23 de Junho de 2008, segundo o pavilhão do cercador, seja qual for a data do seu desembarque.

- 79 De resto, importa recordar que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os meios que uma disposição de direito da União põe em execução sejam aptos a realizar o objectivo visado e não vão além do que é necessário para o atingir (v., neste sentido, acórdãos de 14 de Dezembro de 2004, *Swedish Match*, C-210/03, Colect., p. I-11893, n.º 47, e de 7 de Julho de 2009, *S.P.C.M. e o.*, C-558/07, Colect., p. I-5783, n.º 41).
- 80 Segundo jurisprudência constante, em matéria de política agrícola comum, incluindo em matéria de pesca, o legislador da União dispõe de um amplo poder de apreciação correspondente às responsabilidades políticas que lhe são atribuídas pelos artigos 40.º TFUE a 43.º TFUE. Por conseguinte, a fiscalização judicial deve limitar-se a examinar se a medida em causa não padece de um erro manifesto ou de desvio de poder ou se a autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v., neste sentido, acórdãos de 12 de Julho de 2001, *Jippes e o.*, C-189/01, Colect., p. I-5689, n.º 80; de 9 de Setembro de 2004, *Espanha/Comissão*, já referido, n.º 23; e de 23 de Março de 2006, *Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation*, C-535/03, Colect., p. I-2689, n.º 55).
- 81 No que respeita à fiscalização jurisdicional das condições de aplicação deste princípio, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe o legislador da União em matéria de política agrícola comum, incluindo a pesca, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir pode afectar a legalidade de tal medida (v., neste sentido, acórdão *Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation*, já referido, n.º 57 e jurisprudência referida).
- 82 Por conseguinte, incumbe ao Tribunal de Justiça verificar se não era manifestamente inadequada a proibição de os operadores comunitários aceitarem os desembarques, os enjaulamentos para fins de engorda ou de aquicultura e os transbordos nas águas

e portos comunitários de atuns rabilhos capturados, a partir de 16 ou de 23 de Junho de 2008, por cercadores com rede de cerco com retenida no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo.

83 Ao adoptar o Regulamento n.º 1559/2007, o Conselho teve por objectivo aplicar o plano de recuperação para o atum rabilho recomendado pela ICCAT. Esta recuperação deve fazer-se, como recordado no terceiro considerando deste regulamento, através de uma redução gradual do nível dos TAC. Estes últimos, cuja quantidade é recordada no artigo 3.º deste regulamento, repartem-se entre a União e as outras partes contratantes na ICCAT. O respeito das quotas atribuídas aos Estados-Membros é, portanto, necessário à realização do objectivo de reconstituição da unidade populacional de atum rabilho. Logo, não são manifestamente inadequadas as medidas de proibição de pesca adoptadas pela Comissão no regulamento, em razão do iminente esgotamento das quotas.

84 Do mesmo modo, a proibição de os operadores comunitários aceitarem os desembarques, os enjaulamentos para fins de engorda ou de aquicultura e os transbordos nas águas e portos comunitários de atuns rabilhos capturados, a partir de 16 ou de 23 de Junho de 2008, independentemente do pavilhão do cercador com rede de cerco com retenida que os tenha capturado, não é manifestamente inadequada na medida em que permite igualmente atingir o objectivo de respeito das TAC cuja redução permitirá, a prazo, reconstituir a unidade populacional de atum rabilho.

85 Deve, portanto, responder-se à quarta e quinta questões no sentido de que a sua análise não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do regulamento à luz do princípio da proporcionalidade.

Quanto à sexta questão

- 86 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, ao Tribunal de Justiça se o regulamento é inválido por fazer uma distinção, por um lado, entre os cercadores com rede de cerco com retenida que arvoram pavilhão espanhol ou registados nesse Estado-Membro (a seguir «cercadores espanhóis») e os que arvoram pavilhão maltês, grego, francês, italiano e cipriota, ou que se encontram registados nesses Estados-Membros (a seguir «outros cercadores»), e, por outro, entre estes seis Estados-Membros e os outros Estados-Membros criando, por conseguinte, uma discriminação em razão da nacionalidade em violação do artigo 12.º CE.
- 87 Importa precisar que o regulamento só diz respeito aos cercadores com rede de cerco com retenida que pescam atum rabilho e não à pesca do atum rabilho através de outros métodos de pesca, nomeadamente artesanais.
- 88 O respeito do princípio da não discriminação exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado (v., designadamente, acórdãos de 17 de Outubro de 1995, *Fishermen's Organisations e o.*, C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 46; de 30 de Março de 2006, *Espanha/Conselho*, C-87/03 e C-100/03, Colect., p. I-2915, n.º 48; e de 8 de Novembro de 2007, *Espanha/Conselho*, C-141/05, Colect., p. I-9485, n.º 40).
- 89 Observe-se, desde já, que os Estados-Membros não visados pelo regulamento estavam numa situação diferente dos outros Estados-Membros. Com efeito, no ano de 2008, nenhum cercador com rede de cerco com retenida que arvorasse pavilhão dos Estados-Membros não visados no regulamento tinha sido autorizado, em aplicação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1559/2007, a pescar o atum rabilho no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo.

- 90 Tratando-se dos Estados-Membros visados pelo regulamento, a Comissão autorizou os cercadores espanhóis a pescar atuns rabilhos no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo, a mantê-los a bordo, a enjaulá-los para fins de engorda ou de aquicultura, a transbordá-los, a transferi-los e a desembarcá-los até 23 de Junho de 2008, enquanto estas actividades tinham sido proibidas aos outros cercadores a partir de 16 de Junho de 2008.
- 91 A través deste mesmo regulamento, a Comissão autorizou os operadores comunitários a aceitarem o desembarque, o enjaulamento para fins de engorda ou de aquicultura, bem como o transbordo dos atuns rabilhos capturados nesta zona por parte dos cercadores espanhóis, até 23 de Junho de 2008, enquanto estas actividades tinham sido proibidas, a partir de 16 de Junho de 2008, no que respeita aos atuns rabilhos capturados pelos outros cercadores.
- 92 Por conseguinte, o regulamento tratou de modo diferente estas duas categorias de navios, consoante o seu pavilhão ou o seu Estado de registo, e os operadores comunitários consoante tivessem ou não contratado com cercadores espanhóis. Importa verificar se existiam razões objectivas que justificassem esta diferença de tratamento.
- 93 Cumpre recordar que os elementos que caracterizam situações diferentes e o seu carácter comparável devem, nomeadamente, ser determinados e apreciados à luz do objecto e do objectivo do acto da União que institui a distinção em causa (v., por analogia, acórdãos de 16 de Dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o., C-127/07, Colect., p. I-9895, n.º 26, e de 18 de Novembro de 2010, Kleist, C-356/09, Colect., p. I-11939, n.º 34).

94 O regulamento foi adoptado com fundamento no artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base. Nos termos desta disposição, como recordado no n.º 62 do presente acórdão, a Comissão pode, nomeadamente por sua própria iniciativa, adoptar medidas de emergência desde que estejam verificados três requisitos. Antes de mais, deve existir uma ameaça grave para a conservação dos recursos aquáticos vivos ou para o ecossistema marinho. Em seguida, esta ameaça deve resultar das actividades de pesca. Por fim, deve ser necessária uma intervenção imediata para fazer cessar a referida ameaça. Sobre este último ponto, o artigo 7.º, n.º 3, do regulamento de base precisa que essas medidas de emergência produzem efeitos imediatos.

95 Por conseguinte, afigura-se que, quando actua com fundamento no artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base, a Comissão aplica, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, deste regulamento, «a abordagem de precaução aquando da adopção de medidas destinadas a proteger e conservar os recursos aquáticos vivos», o que constitui, nos termos dessa disposição, um meio adequado para atingir os objectivos visados pela política comum das pescas.

96 De igual modo, na aplicação das medidas tomadas com fundamento no artigo 7.º do regulamento de base, uma diferença de tratamento pode ser justificada se permitir atingir melhor os objectivos de conservação dos recursos aquáticos vivos ou de protecção do ecossistema marinho.

97 No que respeita ao regulamento, a Comissão considerou que existia uma ameaça grave para a conservação da unidade populacional de atum rabilho na zona marítima por ele visada e que essa ameaça resultava das actividades de pesca dos cercadores com rede de cerco com retenida. Com efeito, resulta do sétimo considerando do referido regulamento que, por um lado, as frotas de cercadores com rede de cerco com retenida estão em sobrecapacidade e, por outro, que a capacidade de captura de cada

cercador é de tal modo elevada que o TAC poderia muito rapidamente ser atingido ou mesmo ultrapassado.

- 98 Para justificar a diferença quanto à data de entrada em vigor da medida de proibição dirigida aos cercadores espanhóis, a Comissão alega que, atendendo ao seu número reduzido, não existia o risco de estes navios ultrapassarem a quota de captura que lhes tinha sido concedida antes de 23 de Junho de 2008, apesar de este risco já existir desde 16 de Junho de 2008 para os outros cercadores dado o seu grande número.
- 99 A Comissão alegou acertadamente que não proibiu as actividades de pesca do atum rabilho com fundamento no artigo 26.º, n.º 4, do regulamento de base, pelo facto de essa medida pressupor que a quota atribuída a um Estado-Membro está esgotada, o que não acontecia no caso em apreço. O objectivo pretendido era simplesmente pôr fim a um tipo de pesca, concretamente, a pesca por cercadores com rede de cerco com retenida, apesar de a quota atribuída aos Estados-Membros ainda não estar preenchida.
- 100 Atendendo às explicações fornecidas ao Tribunal de Justiça, não se afigura que existam diferenças objectivas entre os cercadores com rede de cerco com retenida em função dos seus pavilhões ou do Estado-Membro no qual estão registados, quanto à sua capacidade para capturar atuns rabilhos e quanto ao seu impacto no esgotamento da unidade populacional deste peixe. Não foi demonstrado, ou sequer alegado, que, a este respeito, os cercadores espanhóis eram diferentes dos outros cercadores visados pelo regulamento.
- 101 Por conseguinte, embora a Comissão afirme que não adoptou as medidas de proibição em razão do risco de esgotamento das quotas atribuídas aos Estados-Membros, não se pode deixar de observar que o adiamento da entrada em vigor das medidas de

proibição dirigidas aos cercadores espanhóis para 23 de Junho de 2008 só tem por fundamento o risco de esgotamento das quotas, mesmo que apenas se trate das quotas atribuídas aos referidos cercadores. A diferença de tratamento resultante deste adiamento parece exclusivamente fundada na *ratio* existente entre o número destes cercadores e a quota de captura de atuns rabilhos que lhes tinha sido atribuída.

102 Resulta destas considerações que, apesar de a actuação da Comissão visar prevenir a ruptura da unidade populacional de atum rabilho no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo e apesar de ter tratado de modo diferente os cercadores com rede de cerco com retenida dos outros navios ou artes de pesca fundando-se, como afirmado no n.º 97 do presente acórdão, na sua capacidade de esgotamento da unidade populacional de atum rabilho, adiou a entrada em vigor das medidas de proibição dirigidas aos cercadores espanhóis até 23 de Junho de 2008 tendo unicamente por base a capacidade teórica de estes cercadores atingirem a sua quota de captura e não a sua capacidade real de captura de atuns rabilhos.

103 Com efeito, como realçou a advogada-geral no n.º 125 das suas conclusões, resulta das observações escritas da Comissão que a quota de cada Estado-Membro está repartida em função do número de navios que arvoram pavilhão ou que estão registados nesse Estado. Durante o ano de 2008, os 131 cercadores com rede de cerco com retenida autorizados a pescar atum rabilho no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo estavam assim repartidos: 1 cipriota, 4 malteses, 6 espanhóis, 16 gregos, 36 franceses e 68 italianos. A quota individual para os cercadores de mais de 24 metros era de 110 a 120 toneladas para os cercadores franceses, de 52 toneladas para os cercadores italianos e de 251 a 352 toneladas para os cercadores espanhóis.

104 Na audiência, a Comissão explicou igualmente que os cercadores espanhóis pescam essencialmente na zona das Baleares e começam a sua campanha de pesca uma semana depois dos outros cercadores. Contudo, a Comissão apenas apoiou as suas afirmações no documento que figura no anexo 6 das suas observações escritas. Ora, resulta deste documento, por um lado, que os cercadores espanhóis capturaram atuns rabilhos na zona das Baleares pelo menos desde 27 de Maio de 2008 e, por outro, que

os cercadores franceses pescavam na mesma zona e no mesmo período e que, por conseguinte, a situação dos cercadores espanhóis não era a única.

- 105 A este respeito, deve realçar-se que o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1559/2007 proíbe a pesca do atum rabilho por cercadores com rede de cerco com retenida no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo entre 1 de Julho e 31 de Dezembro, sem que esteja prevista uma excepção para os cercadores espanhóis em razão do início tardio da sua campanha de pesca.
- 106 Resulta de todas estas considerações que não está demonstrado que os cercadores espanhóis se encontravam numa situação objectivamente diferente da dos demais cercadores visados pelo regulamento que justificasse, em relação a eles, o adiamento até 23 de Junho de 2008 da entrada em vigor das medidas de proibição para melhor proteger as unidades populacionais de atum rabilho no oceano Atlântico Este e no mar Mediterrâneo.
- 107 Por conseguinte, apesar de actuar, com fundamento no artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base, com o objectivo de pôr fim à ameaça de ruptura da unidade populacional de atum rabilho do oceano Atlântico Este e do mar Mediterrâneo, devido à actividade dos cercadores com rede de cerco com retenida, a Comissão adiou, até 23 de Junho de 2008, a entrada em vigor das medidas de proibição de pesca, apenas relativamente aos cercadores espanhóis, sem que este prazo suplementar fosse objectivamente justificado atendendo ao objectivo prosseguido.
- 108 Actuando dessa forma, a Comissão tratou de modo diferente os cercadores espanhóis e os outros cercadores sem que esta diferença de tratamento fosse objectivamente justificada. Daqui resulta que esta violação do princípio da não discriminação afecta a validade do regulamento na medida em que os cercadores espanhóis foram autorizados a pescar atuns rabilhos depois de 16 de Junho de 2008 e a conservar a bordo, a

enjaular para fins de engorda ou de aquicultura, a transbordar, a transferir e a desembarcar esses atuns rabilhos depois desta data.

- 109 No que respeita aos operadores comunitários, os visados no artigo 3.º, n.º 2, do regulamento tinham celebrado contratos de compra de atuns rabilhos com os cercadores espanhóis e puderam aceitar os desembarques, os enjaulamentos para fins de engorda ou de aquicultura, bem como os transbordos dos atuns rabilhos capturados por esses cercadores entre 16 de Junho de 2008 e 23 de Junho de 2008.
- 110 Pelo contrário, os operadores visados no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento e que, como a AJD Tuna, tinham celebrado tais contratos com outros cercadores tiveram de recusar essas operações em relação aos atuns rabilhos capturados por estes cercadores a partir de 16 de Junho de 2008. Estas duas categorias de operadores comunitários foram tratadas de modo diferente e esta diferença de tratamento é consequência directa da diferença de tratamento injustificada de que beneficiaram os cercadores espanhóis.
- 111 Com efeito, não é justificada a possibilidade de os operadores comunitários que celebraram contratos com os cercadores espanhóis aceitarem os desembarques, os enjaulamentos para fins de engorda ou de aquicultura, bem como os transbordos dos atuns rabilhos capturados por estes cercadores entre 16 de Junho de 2008 e 23 de Junho de 2008, uma vez que estes operadores se encontravam numa situação objectivamente equivalente à dos outros operadores.
- 112 Esta violação do princípio da não discriminação afecta a validade do regulamento na medida em que os operadores comunitários que tinham celebrado contratos de compra de atuns rabilhos com os cercadores espanhóis puderam continuar as suas operações em relação aos atuns rabilhos capturados desde 16 de Junho de 2008 devido à autorização de captura de que beneficiavam depois desta data.

- 113 Por conseguinte, deve responder-se à sexta questão no sentido de que o regulamento é inválido na medida em que, tendo sido adoptadas com fundamento no artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base, as proibições nele previstas produzem efeitos a partir de 23 de Junho de 2008 no que respeita aos cercadores espanhóis e aos operadores comunitários que com eles celebraram contratos enquanto para os outros cercadores e para os operadores comunitários que com eles celebraram contratos essas proibições produzem efeitos a partir de 16 de Junho de 2008, sem que esta diferença de tratamento seja objectivamente justificada.
- 114 Tendo em conta a resposta dada à sexta questão, não é necessário responder separadamente à décima questão submetida.

Quanto às despesas

- 115 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 efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) **A análise das questões submetidas não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do Regulamento (CE) n.º 530/2008 da Comissão, de 12 de Junho de 2008, que estabelece medidas de emergência em relação aos cercadores com rede de cerco com retenida que pescam atum rabilho no oceano Atlântico, a leste de 45° W, e no mar Mediterrâneo, bem como a do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de**

20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum das Pescas, à luz do princípio do contraditório e do princípio da tutela jurisdicional efectiva.

- 2) A análise das questões submetidas não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do Regulamento n.º 530/2008 à luz do dever de fundamentação resultante do artigo 296.º, n.º 2, TFUE, do princípio da protecção da confiança legítima e do princípio da proporcionalidade.**

- 3) O Regulamento n.º 530/2008 é inválido na medida em que, tendo sido adoptadas com fundamento no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2371/2002, as proibições nele previstas produzem efeitos a partir de 23 de Junho de 2008 no que respeita aos cercadores com rede de cerco com retenida que arvoram pavilhão espanhol ou registados nesse Estado-Membro e aos operadores comunitários que com eles celebraram contratos enquanto para os cercadores com rede de cerco com retenida que arvoram pavilhão maltês, grego, francês, italiano e cipriota ou registados nestes Estados-Membros e para os operadores comunitários que com eles celebraram contratos essas proibições produzem efeitos a partir de 16 de Junho de 2008, sem que esta diferença de tratamento seja objectivamente justificada.**

Assinaturas