



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

10 de março de 2020*

«Pesca — Conservação dos recursos biológicos marinhos — Regulamento (UE) 2018/120 — Medidas relativas à pesca do robalo-legítimo (*Dicentrarchus labrax*) — Recurso de anulação interposto por uma associação — Artigo 263.º TFUE — Ato regulamentar que não necessita de medidas de execução — Afetação direta dos membros da associação — Admissibilidade — Competência da União para regulamentar a pesca recreativa — Segurança jurídica — Proteção da confiança legítima — Igualdade de tratamento — Princípio da não discriminação — Proporcionalidade — Princípio da precaução — Liberdades de associação e de empresa»

No processo T-251/18,

International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA), com sede em Barcelona (Espanha), representada por T. Gui Mori e R. Agut Jubert, advogados,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por F. Naert e P. Plaza García, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada por M. Morales Puerta, F. Moro e A. Stobiecka-Kuik, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido, apresentado ao abrigo do artigo 263.º TFUE, de anulação parcial do Regulamento (UE) 2018/120 do Conselho, de 23 de janeiro de 2018, que fixa, para 2018, em relação a determinadas unidades populacionais de peixes e grupos de unidades populacionais de peixes, as possibilidades de pesca aplicáveis nas águas da União e as aplicáveis, para os navios de pesca da União, em certas águas não União, e que altera o Regulamento (UE) 2017/127 (JO 2018, L 27, p. 1).

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: V. Valančius, exercendo funções de presidente, P. Nihoul (relator) e J. Svenningsen, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

* Língua do processo: espanhol.

vistos os autos e após a audiência de 16 de outubro de 2019,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 A recorrente, a International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA), é uma associação sem fins lucrativos de direito espanhol que reúne cerca de trinta entidades de diferentes Estados-Membros da União Europeia. Essas entidades consistem, por um lado, em federações, associações e clubes desportivos, ativos no domínio das atividades submarinas e da pesca recreativa marítima, e, por outro, em empresas que fabricam ou comercializam material de pesca submarina.
- 2 A recorrente tem por missão defender os interesses dos seus membros, no âmbito da prática de atividades subaquáticas no meio marinho. Tem igualmente por objetivo influenciar, com o conhecimento e a experiência dos seus membros, as regulamentações nacionais e internacionais relativas à utilização sustentável do meio marinho. É ainda membro permanente do Grupo de Trabalho para a Avaliação da Pesca Recreativa no Conselho Internacional para a Exploração do Mar (CIEM). De natureza científica e técnica, este último procede a avaliações das espécies de peixes, dos grupos de espécies e das pescarias. Dá pareceres, fundados essencialmente em critérios biológicos, e faz recomendações sobre os níveis de capturas ou sobre as medidas técnicas de acompanhamento.
- 3 Com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE e segundo as modalidades previstas no Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1954/2003 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga os Regulamentos (CE) n.º 2371/2002 e (CE) n.º 639/2004 do Conselho e a Decisão 2004/585/CE do Conselho (JO 2013, L 354, p. 22; a seguir «Regulamento PCP»), o Conselho da União Europeia procede anualmente à fixação e à repartição das possibilidades de pesca.
- 4 Em 23 de janeiro de 2018, o Conselho adotou o Regulamento (UE) 2018/120 que fixa, para 2018, em relação a determinadas unidades populacionais de peixes e grupos de unidades populacionais de peixes, as possibilidades de pesca aplicáveis nas águas da União e as aplicáveis, para os navios de pesca da União, em certas águas não União, e que altera o Regulamento (UE) 2017/127 (JO 2018, L 27, p. 1; a seguir «regulamento impugnado»).
- 5 O artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado, que trata do âmbito de aplicação do referido regulamento, dispõe que este é aplicável à pesca recreativa sempre que as disposições pertinentes lhe façam expressamente referência.
- 6 O artigo 3.º, alínea b), do regulamento impugnado define a pesca recreativa como «as atividades de pesca não comerciais que exploram recursos biológicos marinhos, por exemplo para fins de lazer, turismo ou desporto».
- 7 O artigo 9.º, n.ºs 1 a 3, do regulamento impugnado prevê as medidas aplicáveis à pesca comercial do robalo-legítimo.
- 8 O artigo 9.º, n.ºs 4 e 5, do regulamento impugnado regulamenta a pesca recreativa do robalo-legítimo em duas zonas.

- 9 Situada a norte, a primeira zona referida no n.º 8, *supra*, inclui as zonas estatísticas identificadas e definidas pelo CIEM (a seguir «divisões CIEM») como sendo as divisões CIEM 4b, 4c e 7a a 7k, que correspondem à zona central e meridional do mar do Norte, ao mar da Irlanda, ao oeste da Irlanda, Porcupine Bank, ao canal da Mancha, ao canal de Bristol, ao mar Céltico e ao sudoeste da Irlanda (a seguir «primeira zona»).
- 10 Na primeira zona, por força do artigo 9.º, n.º 4, do regulamento impugnado, só é autorizada, na pesca recreativa, a pesca do robalo-legítimo seguida da sua devolução (a seguir «pesca-e-devolução»). Assim, os pescadores recreativos estão proibidos de manter a bordo, transladar, transbordar ou desembarcar robalo-legítimo capturado nessa zona.
- 11 Situada a oeste, a segunda zona referida no n.º 8, *supra*, inclui as divisões CIEM 8a e 8b, que correspondem a uma parte do golfo da Biscaia (a seguir «segunda zona»).
- 12 Na segunda zona, os pescadores recreativos podem reter robalos-legítimos, mas o número de espécimes está limitado a três por dia e por pescador, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 5, do regulamento impugnado.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 13 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de abril de 2018, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 14 Por requerimento separado apresentado em 7 de junho de 2018, a recorrente apresentou um pedido de concessão de medidas provisórias destinadas à suspensão da execução do artigo 2.º, n.º 2, e do artigo 9.º, n.ºs 4 e 5, do regulamento impugnado. Por Despacho de 20 de agosto de 2018, IFSUA/Conselho (T-251/18 R, não publicado, EU:T:2018:516), o presidente do Tribunal Geral indeferiu o pedido de medidas provisórias e reservou para final a decisão quanto às despesas.
- 15 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 10 de agosto de 2018, a Comissão Europeia pediu que fosse admitida a sua intervenção em apoio dos pedidos do Conselho. Por Decisão de 17 de setembro de 2018, o presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral admitiu essa intervenção. A interveniente apresentou o articulado de intervenção e as partes principais apresentaram observações sobre o mesmo no prazo fixado.
- 16 Mediante medida de organização do processo, baseada no artigo 89.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo, o Tribunal Geral colocou questões escritas à recorrente e convidou as outras partes a apresentarem observações sobre as respostas da recorrente.
- 17 As alegações das partes foram ouvidas na audiência de 16 de outubro de 2019.
- 18 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular o artigo 2.º, n.º 2, e o artigo 9.º, n.ºs 4 e 5, do regulamento impugnado;
 - anular os considerandos do referido regulamento relativos a essas disposições.
- 19 Nas observações sobre o articulado de intervenção, a recorrente desistiu da contestação do artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado.
- 20 Na audiência, a recorrente especificou que o recurso não tinha por objeto os considerandos do regulamento impugnado, contrariamente ao indicado no segundo parágrafo da primeira página da petição, o que ficou consignado na ata da audiência.

- 21 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- julgar o recurso parcialmente inadmissível e improcedente quanto ao restante;
 - condenar a recorrente nas despesas.
- 22 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- julgar o recurso inadmissível ou improcedente;
 - condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

- 23 Antes de mais, há que salientar que, ao longo do processo no Tribunal Geral, a recorrente desistiu dos seus pedidos na parte em que tinham por objeto, por um lado, o artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado e, por outro, os considerandos do regulamento impugnado relativos ao seu artigo 2.º, n.º 2, e ao seu artigo 9.º, n.ºs 4 e 5, pelo que não há que decidir quanto a esta parte dos pedidos.

Quanto à admissibilidade

Quanto ao caráter destacável das disposições impugnadas

- 24 Segundo a Comissão, o recurso é inadmissível, na medida em que se pede a anulação parcial do regulamento impugnado. Com efeito, contrariamente ao que exige a jurisprudência, o artigo 9.º, n.ºs 4 e 5, do referido regulamento, cuja anulação a recorrente pede (a seguir «disposições impugnadas»), não é destacável do resto do regulamento impugnado.
- 25 A este respeito, mesmo que, na qualidade de interveniente, a Comissão não possa, em aplicação do artigo 142.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, suscitar uma exceção de inadmissibilidade por iniciativa própria (v., neste sentido, Acórdão de 20 de junho de 2019, *a&o hostel and hotel Berlin/Comissão*, T-578/17, não publicado, EU:T:2019:437, n.º 36), o Tribunal Geral deve, em todo o caso, examinar a questão em causa, visto que a admissibilidade do recurso é de ordem pública (v., neste sentido, Despacho de 25 de janeiro de 2017, *Internacional de Productos Metálicos/Comissão*, T-217/16, não publicado, EU:T:2017:37, n.º 24, e Acórdão de 20 de junho de 2019, *a&o hostel and hotel Berlin/Comissão*, T-578/17, não publicado, EU:T:2019:437, n.º 36).
- 26 A este propósito, importa recordar que a anulação parcial de um ato de direito da União só pode ser declarada pelo juiz da União se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis do resto desse ato. Tal não se verifica quando a anulação parcial de um ato da União tenha por efeito alterar a sua substância (v. Acórdão de 27 de junho de 2006, *Parlamento/Conselho*, C-540/03, EU:C:2006:429, n.ºs 27 e 28 e jurisprudência referida).
- 27 No caso em apreço, as disposições impugnadas dizem respeito a um objeto específico, a saber, a pesca recreativa do robalo-legítimo em zonas determinadas, e nisso distinguem-se das restantes disposições que figuram no regulamento impugnado, nomeadamente das que, contidas no artigo 9.º, n.ºs 1 a 3, deste regulamento, tratam da pesca comercial que afeta este peixe, mesmo que estas últimas disposições incidam sobre as mesmas zonas geográficas.

- 28 Por outras palavras, a anulação das disposições impugnadas, pedida pela recorrente, não tem incidência, devendo este pedido ser acolhido pelo Tribunal Geral, sobre a substância das restantes disposições do regulamento impugnado não referidas no pedido, em especial o artigo 9.º, n.ºs 1 a 3, deste regulamento, dado que as restrições impostas à pesca comercial do robalo-legítimo, que estão em causa nestas últimas disposições, não seriam afetadas.
- 29 Assim, há que considerar que as disposições impugnadas são destacáveis das restantes disposições do regulamento impugnado e que o pedido de anulação parcial do referido regulamento é admissível.

Quanto à legitimidade processual

- 30 Segundo o Conselho e a Comissão, o recurso deve ser julgado inadmissível, uma vez que a recorrente não preenche as condições previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE para a interposição de recurso por pessoa singular ou coletiva.
- 31 A título liminar, importa recordar que, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, «[q]ualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução».
- 32 A recorrente sustenta que a sua situação corresponde à descrita na última hipótese do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, dado que, em seu entender, as disposições impugnadas têm caráter regulamentar, não necessitam de medidas de execução e afetam diretamente os seus membros.
- 33 A este respeito, em primeiro lugar, importa salientar que, como todas as partes no litígio reconheceram, as disposições impugnadas têm caráter regulamentar na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, último segmento de frase, TFUE.
- 34 Com efeito, o conceito de ato regulamentar na aceção desta disposição visa os atos de alcance geral, com exceção dos atos legislativos (Acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.ºs 60 e 61).
- 35 Ora, por um lado, as disposições impugnadas têm alcance geral, na medida em que se aplicam a situações determinadas objetivamente e produzem efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstrata.
- 36 Por outro lado, as disposições impugnadas não têm caráter legislativo, uma vez que, como o regulamento impugnado que as contém, se baseiam no artigo 43.º, n.º 3, TFUE e foram adotadas pelo Conselho, sob proposta da Comissão, sem intervenção do Parlamento Europeu, segundo um processo que não é um processo legislativo (Despacho de 10 de fevereiro de 2017, Acerga/Conselho, T-153/16, não publicado, EU:T:2017:73, n.º 33).
- 37 Em segundo lugar, há que observar, como as partes no litígio reconhecem, que as disposições impugnadas fixam, por si mesmas, os limites aplicáveis à pesca recreativa do robalo-legítimo nas duas zonas em causa e produzem assim os seus efeitos, nomeadamente em relação aos pescadores recreativos, sem necessitar de medidas de execução, quer ao nível da União, quer ao nível dos Estados-Membros.
- 38 Em terceiro lugar, as disposições impugnadas afetam diretamente alguns membros da recorrente, a saber, primeiro, a Fédération nautique de pêche sportive en apnée (FNPSA); segundo, a Fédération de la chasse sous-marine passion (FCSMP); e, terceiro, a Emerald Water Normandie Spearfishing.

- 39 Com efeito, a FNPSA é uma associação sem fins lucrativos com sede em Pau (Pirenéus Atlânticos, França) e que tem por objeto, como indicam os seus estatutos, a promoção, a organização e o desenvolvimento da atividade da pesca desportiva em apneia, a observação, o conhecimento, a defesa e a restauração do meio marinho. Esta associação tem por membros entidades e pessoas singulares titulares de uma licença que confere o direito de praticar a pesca desportiva em apneia. A FNPSA inclui assim, entre os seus membros, pessoas que praticam a pesca submarina.
- 40 Por seu turno, a FCSMP também é uma associação sem fins lucrativos, com sede em Ollioules (Var, França) e que reúne pescadores submarinos, como indicam os seus estatutos. Tem nomeadamente por objetivo defender a perenidade da caça de lazer submarina, enquanto património cultural e desportivo, a liberdade de acesso e de prática para o máximo possível de pessoas, e nomeadamente os jovens e a equidade de tratamento com os restantes tipos de pesca.
- 41 Quanto à Emerald Water Normandie Spearfishing, trata-se de uma associação que tem por objetivo promover a caça submarina ao nível local ou regional, ou mesmo nacional, sob a forma de campanhas de informação através de qualquer suporte e meio de comunicação, de organização de competições e de eventos, bem como através de qualquer outro meio legal disponível. Tem sede no Havre (Seine-Maritime, França) e os seus membros ativos são pessoas com idade mínima de 16 anos que apresentaram um atestado médico de aptidão para a prática da apneia e da caça submarina.
- 42 A Comissão sustenta que os pescadores membros destas três associações não estão ativos nas zonas geográficas visadas nas disposições impugnadas, o que, em seu entender, deve determinar a inadmissibilidade do recurso.
- 43 A este respeito, há que recordar que, como indicado nos n.ºs 8 a 11, *supra*, as disposições impugnadas dizem respeito à pesca recreativa do robalo-legítimo em duas zonas geográficas determinadas, a saber, por um lado, a primeira zona e, por outro, a segunda zona.
- 44 No caso em apreço, a recorrente apresentou, relativamente às três associações em causa, um certificado assinado pelo respetivo presidente, que certifica que os seus membros estavam ativos na primeira zona, onde praticavam a pesca submarina. Esta indicação não foi contestada pelo Conselho. Nestas condições, pode considerar-se, após exame dos documentos fornecidos por estas associações, que a condição de admissibilidade está preenchida no que lhes diz respeito relativamente às disposições aplicáveis a essa zona.
- 45 Por outro lado, a recorrente assinalou, nas respostas às perguntas escritas do Tribunal Geral, que uma das suas associações, a FNPSA, organizara, na segunda zona, o campeonato de França de pesca submarina de 2018, de modo que a condição de admissibilidade estava igualmente preenchida nesta zona.
- 46 No mesmo sentido, a recorrente apresentou, na audiência, uma declaração do presidente da FNPSA, que indicava que, em aplicação das disposições impugnadas, a captura do robalo-legítimo na segunda zona estava limitada a três espécimes durante o campeonato de 2018.
- 47 Na declaração em causa, o presidente da FNPSA explica ainda que a entrada em vigor das disposições impugnadas determinou uma diminuição do número de inscrições nas competições organizadas por esta associação, nomeadamente na segunda zona.
- 48 O Conselho e a Comissão sustentam que a declaração em causa não pode ser tida em consideração, uma vez que foi apresentada extemporaneamente.

- 49 A este respeito, há que salientar que o efeito das disposições impugnadas no número de inscrições nas competições organizadas pela FNPSA se verificou progressivamente, após a entrada em vigor das disposições impugnadas, o que explica que a recorrente não tenha podido constatar o fenómeno antes da audiência e, conseqüentemente, que este último só pôde ser levado ao conhecimento do Tribunal Geral no decurso da instância.
- 50 Pelas razões expostas, a declaração em causa, apresentada pela recorrente na audiência, deve ser declarada admissível em aplicação do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, que regula a apresentação de documentos novos no Tribunal Geral.
- 51 Atendendo aos elementos expostos, o Tribunal Geral verifica, por um lado, que as três entidades cuja situação foi acima examinada incluem membros que se dedicam à pesca recreativa ou organizam competições de pesca nas zonas abrangidas pelas disposições impugnadas e, por outro, que a situação jurídica das entidades e pescadores em causa foi diretamente afetada pelas referidas disposições, uma vez que foram confrontados com as limitações aí previstas no exercício das suas atividades.
- 52 A este respeito, importa recordar que as associações podem interpor recurso para o juiz da União, nomeadamente quando incluam membros que preenchem, no que lhes diz respeito, as condições de admissibilidade previstas no artigo 263.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, *Molinos Río de la Plata e o./Conselho*, T-112/14 a T-116/14 e T-119/14, não publicado, EU:T:2016:509, n.º 33 e jurisprudência referida).
- 53 Assim, a recorrente, que reúne entidades que agrupam pescadores afetados pelas disposições impugnadas, é diretamente afetada por essas disposições.
- 54 Atendendo às considerações expostas, o recurso deve ser declarado admissível.

Quanto ao mérito

- 55 A recorrente invoca quatro fundamentos de recurso, relativos, respetivamente:
- à incompetência da União para agir no domínio da pesca recreativa através das disposições impugnadas;
 - à violação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima;
 - à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação;
 - à violação do princípio da proporcionalidade e das liberdades de associação e de empresa.
- 56 O terceiro e quarto fundamentos visam exclusivamente o artigo 9.º, n.º 4, do regulamento impugnado.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à incompetência da União

- 57 A recorrente sustenta que a União não era competente para regulamentar a pesca recreativa do robalo-legítimo como fez nas disposições impugnadas.
- 58 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a argumentação da recorrente.

- 59 A este respeito, importa salientar que, como resulta do seu preâmbulo, o regulamento impugnado foi adotado com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, que figura na terceira parte, título III, do Tratado FUE, dedicado à agricultura e às pescas, nos termos do qual «[o] Conselho, sob proposta da Comissão, adota as medidas relativas [...] à fixação e à repartição das possibilidades de pesca».
- 60 Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea d), TFUE, as competências atribuídas à União em matéria de agricultura e de pescas têm caráter partilhado.
- 61 Todavia, o caráter partilhado das competências atribuídas à União em matéria de agricultura e de pescas é acompanhado, no artigo 4.º, n.º 2, alínea d), TFUE, por uma limitação, uma vez que as medidas adotadas no âmbito dessa política já não são matéria de competência partilhada, mas sim de competência exclusiva, quando digam respeito à conservação dos recursos biológicos do mar, domínio no qual, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), TFUE, a União dispõe de tal competência.
- 62 Ora, foi para realizar o objetivo de conservação dos recursos biológicos do mar que, no âmbito de medidas relativas à fixação e à repartição das possibilidades de pesca na aceção do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, foram adotadas as disposições impugnadas.
- 63 Com efeito, o regulamento impugnado foi adotado, como indica o seu considerando 1, para fixar, para 2018, as possibilidades de pesca de determinadas unidades populacionais de peixes ou grupos de unidades populacionais de peixes nas águas da União.
- 64 Neste quadro e como resulta dos considerandos 7 e 8 do regulamento impugnado, o Conselho quis reduzir a mortalidade do robalo-legítimo, após ter recebido do CIEM, por um lado, informações alarmantes sobre a evolução das unidades populacionais deste peixe e, por outro, recomendações que o incentivavam a adotar medidas de conservação.
- 65 Nestas condições, importa observar que, ao adotar as disposições impugnadas no âmbito de medidas relativas à fixação e à repartição das possibilidades de pesca na aceção do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, o legislador da União interveio no domínio de competência exclusiva que lhe é conferido pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea d), TFUE.
- 66 Esta apreciação não é posta em causa pelos argumentos da recorrente.
- 67 Em primeiro lugar, a recorrente sustenta que a competência atribuída à União em matéria de pescas e de agricultura está limitada às atividades comerciais e não se estende à pesca recreativa, com a consequência, em seu entender, de as disposições impugnadas não poderem ser adotadas no âmbito dessa política.
- 68 Ora, nos termos do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, o Conselho, sob proposta da Comissão, adota as medidas relativas à fixação dos preços, dos direitos niveladores, dos auxílios e das limitações quantitativas, bem como à fixação e à repartição das possibilidades de pesca.
- 69 Assim, o artigo 43.º, n.º 3, TFUE não estabelece nenhuma diferença entre as atividades de pesca consoante tenham ou não caráter comercial, sendo apenas considerada a atividade em si mesma, a saber, a que consiste na captura de peixe a partir dos recursos disponíveis.
- 70 No caso em apreço, o conteúdo das disposições impugnadas revela que estas últimas foram adotadas em aplicação do último segmento de frase do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, que permite ao Conselho fixar, sob proposta da Comissão, as possibilidades de pesca.
- 71 Com o seu objeto, o artigo 43.º, n.º 3, TFUE visa, por um lado, repartir entre os pescadores as possibilidades, mas também, por outro, gerir as unidades populacionais disponíveis, para garantir a sustentabilidade dessa atividade.

- 72 Consequentemente, para assegurar a realização do objetivo prosseguido pelo artigo 43.º, n.º 3, TFUE, era possível, útil e mesmo necessário que o Conselho, quando adotou as disposições impugnadas, tomasse em consideração todas as atividades que pudessem ter incidência sobre o estado das unidades populacionais de robalo-legítimo e sua reconstituição, independentemente do carácter comercial ou não dessas atividades.
- 73 Em segundo lugar, a recorrente considera que a pesca recreativa não podia ser regulamentada ao abrigo da política agrícola e das pescas, uma vez que a referida atividade está abrangida pelo desporto e pelo turismo, cuja competência da União está limitada à coordenação de ações nacionais em conformidade com o artigo 6.º, alíneas d) e e), TFUE.
- 74 Neste sentido, a recorrente cita o considerando 3 do Regulamento PCP, que, em seu entender, atribui aos Estados-Membros competência para regular as atividades da pesca recreativa.
- 75 A este respeito, há que salientar que o considerando 3 do regulamento PCP citado pela recorrente não tem o alcance que esta lhe atribui.
- 76 Com efeito, o considerando 3 do Regulamento PCP é composto por dois segmentos frásicos que indicam, por um lado, que «[a] pesca recreativa pode ter um impacto significativo sobre os recursos haliêuticos» e, por outro, que «os Estados-Membros deverão assegurar que a sua prática seja consentânea com os objetivos da política comum das pescas».
- 77 Assim, o primeiro segmento frásico do considerando 3 do Regulamento PCP sublinha o impacto que a pesca recreativa pode ter nas populacionais de peixe e, assim, a importância de ações destinadas a assegurar a conservação dos recursos biológicos como as implementadas pelas disposições impugnadas no presente recurso.
- 78 Quanto ao segundo segmento do considerando 3 do Regulamento PCP, este exige dos Estados-Membros uma certa vigilância para assegurar que as atividades de pesca sejam exercidas de forma compatível com a política comum das pescas.
- 79 Tal exigência corresponde, de modo geral, à competência reconhecida às Administrações nacionais na aplicação do direito da União e não pode ser interpretada como o reconhecimento de uma competência normativa particular atribuída aos Estados-Membros, no que respeita à pesca recreativa.
- 80 Pelo contrário, ao sublinhar a importância de zelar pelo respeito dos objetivos fixados no âmbito da política comum das pescas, o considerando 3 do Regulamento PCP pressupõe que tenham sido tomadas medidas para definir esses objetivos, o que, em aplicação do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, implica a intervenção das instituições da União, atuando cada uma delas no âmbito das competências que lhe são conferidas pelos Tratados.
- 81 Assim, o considerando 3 do Regulamento PCP invocado pela recorrente, longe de apoiar a posição segundo a qual os Estados-Membros são competentes para regulamentar a pesca recreativa do robalo-legítimo, tende antes a reforçar a do Conselho e da Comissão, segundo os quais devem ser tomadas medidas para assegurar a conservação dos recursos biológicos marinhos, uma vez que o artigo 3.º, n.º 1, alínea d), e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constituem a base jurídica dessas medidas.
- 82 Em terceiro lugar, a recorrente sustenta que, na medida em que as disposições impugnadas determinam como pode ser exercida a pesca recreativa do robalo-legítimo, estas se assemelham a uma harmonização que traduz a vontade do Conselho de regulamentar um determinado setor económico.

- 83 Ora, tal intervenção é contrária ao Tratado FUE, como entendeu o Tribunal de Justiça no processo que deu origem ao Acórdão de 5 de outubro de 2000, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-376/98, EU:C:2000:544), que anulou uma diretiva de harmonização de medidas nacionais aplicáveis a diversas atividades relacionadas com o tabaco por o legislador da União ter excedido a sua competência.
- 84 Para rejeitar esta argumentação, basta salientar que, no Acórdão de 5 de outubro de 2000, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-376/98, EU:C:2000:544), o Tribunal de Justiça anulou a diretiva cuja legalidade era impugnada, na medida em que, em substância, tinha sido contornada uma exclusão expressa de harmonização na matéria em causa, ao passo que, no caso em apreço, essa exclusão inexistia e, em todo o caso, resulta dos n.ºs 57 a 65 do presente acórdão que o regulamento impugnado foi adotado com uma base jurídica expressa e adequada.
- 85 Assim, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima

- 86 A recorrente sustenta que, ao limitar a pesca recreativa do robalo-legítimo, o legislador da União alterou, radical e imprevisivelmente, as regras que se aplicavam à pesca recreativa e atentou, por um lado, à segurança jurídica e, por outro, à confiança legítima que tinha criado através das suas ações anteriores.
- 87 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a argumentação da recorrente.
- 88 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o princípio da segurança jurídica exige, por um lado, que as regras jurídicas sejam claras e precisas e, por outro, que a sua aplicação seja previsível para os particulares (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, n.º 50 e jurisprudência referida).
- 89 A jurisprudência precisa que o princípio da segurança jurídica tem como corolário a obrigação da Administração da União de proteger a confiança legítima, quando essa Administração tenha criado ao recorrente expectativas fundadas (v., neste sentido, Acórdão de 29 de novembro de 2016, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão, T-103/12, não publicado, EU:T:2016:682, n.º 150).
- 90 Todavia, segundo a jurisprudência, não se pode depositar confiança legítima na manutenção de uma situação existente, quando essa situação se integre num domínio em que possa ser alterada (v., neste sentido, Acórdão de 18 de junho de 2014, Espanha/Comissão, T-260/11, EU:T:2014:555, n.º 87).
- 91 Ora, a possibilidade de alterar as regras relativas às operações de pesca é inerente à política comum das pescas, que constitui um domínio em que um poder de apreciação é confiado às instituições da União de forma que lhes permita adaptar as medidas em vigor às variações da situação económica (v., neste sentido, Acórdão de 18 de junho de 2014, Espanha/Comissão, T-260/11, EU:T:2014:555, n.º 87) e, em qualquer caso, à evolução das unidades populacionais do peixe em causa [v., neste sentido, Acórdãos de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca do espadarte mediterrânico), C-611/17, EU:C:2019:332, n.ºs 30 e 58 a 61, e de 11 de janeiro de 2017, Espanha/Conselho, C-128/15, EU:C:2017:3, n.ºs 50 a 52].
- 92 Como resulta nomeadamente do n.º 64, *supra*, o legislador da União esteve, no caso em apreço, confrontado com uma situação em que, primeiro, a unidade populacional de robalo-legítimo era preocupante; segundo, a pesca recreativa contribuía para a mortalidade deste peixe; e, terceiro, o princípio da precaução impunha, segundo o CIEM, por um lado, a proibição da captura do referido peixe resultante desta forma de pesca na primeira zona e, por outro, reduzi-la consideravelmente na segunda.

- 93 Nestas circunstâncias, era legítimo que o legislador da União recorresse à competência que lhe é conferida pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea d), TFUE, adotando disposições com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, tanto mais que, segundo a jurisprudência, a confiança legítima não pode ser invocada quando, como é o caso da política comum das pescas, a possibilidade de adotar as medidas impugnadas esteja prevista numa disposição da União (v., neste sentido, Acórdão de 17 de março de 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, n.º 75).
- 94 Esta apreciação não é posta em causa pelos argumentos da recorrente.
- 95 Em primeiro lugar, a recorrente sustenta que as medidas adotadas anteriormente para assegurar a conservação dos recursos biológicos marinhos não regulamentavam a pesca recreativa, o que a levou a considerar que este tipo de atividade escapava à competência que o Conselho pretende exercer atualmente.
- 96 A este respeito, importa salientar que as disposições impugnadas se inscrevem na continuidade do quadro regulamentar, uma vez que, logo em 2015, foram adotadas medidas semelhantes, que limitam o número de espécimes de robalo-legítimo que pode ser retido na pesca recreativa, com o Regulamento (UE) 2015/523 do Conselho, de 25 de março de 2015, que altera os Regulamentos (UE) n.º 43/2014 e (UE) 2015/104, no que respeita a certas possibilidades de pesca (JO 2015, L 84, p. 1).
- 97 O mesmo tipo de medidas foi adotado em 2016 com o Regulamento (UE) 2016/72 do Conselho, de 22 de janeiro de 2016, que fixa, para 2016, em relação a determinadas unidades populacionais de peixes e grupos de unidades populacionais de peixes, as possibilidades de pesca aplicáveis nas águas da União e as aplicáveis, para os navios de pesca da União, em certas águas não União, e que altera o Regulamento (UE) 2015/104 (JO 2016, L 22, p. 1), e em 2017 com o Regulamento (UE) 2017/127 do Conselho, de 20 de janeiro de 2017, que fixa, para 2017, em relação a determinadas unidades populacionais de peixes e grupos de unidades populacionais de peixes, as possibilidades de pesca aplicáveis nas águas da União e as aplicáveis, para os navios de pesca da União, em certas águas não União (JO 2017, L 24, p. 1).
- 98 Assim, há que observar que, contrariamente ao que a recorrente sustenta, as disposições impugnadas não constituem as primeiras medidas a ter por objeto a limitação da pesca recreativa nas águas europeias, nem, em especial, a pesca recreativa do robalo-legítimo nessas águas.
- 99 Ora, a confiança legítima só pode ser criada se estiverem reunidas várias condições, nomeadamente a condição de que foram dadas pela Administração da União garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis (v. Acórdão de 15 de novembro de 2018, Deutsche Telekom/Comissão, T-207/10, EU:T:2018:786, n.º 46 e jurisprudência referida).
- 100 Tendo em conta a existência de medidas anteriores, não se pode considerar, no caso em apreço, que tenham sido dadas à recorrente informações precisas, incondicionais e concordantes que lhe tenham permitido crer, no momento em que foram adotadas as disposições impugnadas, que a União não pretendia ou já não pretendia regulamentar a pesca recreativa do robalo-legítimo nas zonas em causa.
- 101 Em segundo lugar, a recorrente sustenta que lhe criou uma expectativa legítima através de uma declaração feita em 2011 pelo membro da Comissão encarregado dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

102 É certo que, como sustenta a recorrente, o membro da Comissão então encarregado dessas matérias declarou, em 2011, num debate organizado no Parlamento Europeu:

«A pesca recreativa não é [...] uma competência da U[nião]. A Comissão Europeia não é [...] responsável e os governos nacionais devem preocupar-se com estes problemas [...]. A única responsabilidade da Comissão é zelar, quando se trate da pesca recreativa, por que o produto não possa ser vendido. Tudo o resto é da competência dos governos nacionais.»

103 Todavia, de acordo com a jurisprudência referida no n.º 99, *supra*, são necessárias garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis, fornecidas pela Administração ao interessado, para que este crie expectativas legítimas.

104 Ora, no caso em apreço, faltam, pelo menos, dois destes requisitos.

105 Por um lado, a declaração em causa não pode criar garantias «concordantes», uma vez que se trata apenas de uma tomada de posição isolada e informal de um membro da Comissão, que qualquer proposta de regulamento na matéria deve ser adotada pelo colégio dessa instituição e que essa declaração é, em todo o caso, manifestamente contrária à regulamentação da União referida nos n.ºs 96 e 97, *supra*.

106 Por outro lado, a declaração em causa não tem o carácter «autorizado» exigido para suscitar uma expectativa legítima, uma vez que, em matéria de fixação e de repartição das possibilidades de pesca, as medidas devem ser adotadas pelo Conselho e pelo Parlamento, estando o papel da Comissão limitado à iniciativa legislativa e à execução das decisões tomadas pelo legislador.

107 Há, portanto, que julgar improcedente o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação

108 A recorrente sustenta que uma das disposições impugnadas, a saber, o artigo 9.º, n.º 4, do regulamento impugnado, infringe o «princípio da igualdade ao introduzir discriminações proibidas».

109 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a argumentação da recorrente.

110 A este respeito, importa recordar que a obrigação de assegurar a igualdade de tratamento constitui um princípio geral do direito da União, consagrado nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

111 Segundo a jurisprudência, o princípio da igualdade de tratamento exige, por um lado, que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e, por outro, que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja justificado com base num critério objetivo e razoável e que seja proporcionado ao objetivo prosseguido (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de setembro de 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Comissão, C-550/07 P, EU:C:2010:512, n.º 55 e jurisprudência referida, e de 16 de março de 2004, Afari/BCE, T-11/03, EU:T:2004:77, n.º 65).

112 Quando o legislador da União dispõe de um amplo poder de apreciação, como é o caso em matéria de política comum das pescas, o exame da proporcionalidade deve limitar-se a determinar se a diferença de tratamento tem carácter manifestamente desadequado ou arbitrário em relação ao objetivo prosseguido pelo legislador, independentemente de saber se a medida adotada era a única ou a melhor possível (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, EU:C:1982:291, n.º 24).

113 O terceiro fundamento divide-se em duas partes, nas quais a recorrente sustenta que, no caso em apreço, as disposições impugnadas introduziram uma discriminação proibida entre, por um lado, a pesca comercial e a pesca recreativa e, por outro, entre diversas formas de pesca recreativa.

– *Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, relativa à discriminação entre a pesca comercial e a pesca recreativa*

114 Em primeiro lugar, a recorrente sustenta que o legislador da União não podia sujeitar ao mesmo quadro regulamentar atividades tão diferentes como a pesca comercial e a pesca recreativa.

115 A este respeito, importa recordar que a constatação de uma violação do princípio da não discriminação devido a um tratamento idêntico de situações diferentes pressupõe que as situações em causa não sejam comparáveis, tendo em conta todos os elementos que as caracterizam, devendo estes elementos ser determinados e apreciados à luz do objeto e da finalidade do ato da União em causa, tomando, além disso, em consideração os princípios e objetivos do domínio em que o ato em causa se integra (v., neste sentido, Acórdão de 18 de junho de 2014, Espanha/Comissão, T-260/11, EU:T:2014:555, n.º 93).

116 Ora, no caso em apreço, a pesca comercial e a pesca recreativa podem ser consideradas comparáveis à luz do objetivo essencial prosseguido pelas disposições impugnadas, uma vez que ambas produzem efeitos na população de robalo-legítimo que estas disposições têm por objetivo proteger, pelo que a argumentação da recorrente não pode ser acolhida.

117 Em segundo lugar, admitindo que as duas atividades possam ser consideradas comparáveis, a recorrente alega que a pesca comercial e a pesca recreativa são, inaceitavelmente, tratadas de forma diferente, uma vez que, nas disposições impugnadas, é aplicada à primeira uma proibição temporária acompanhada de exceções próprias de cada tipo de pesca comercial, ao passo que as limitações que afetam a segunda são aplicáveis a todas as formas de pesca recreativa de robalo-legítimo.

118 A este respeito, há que salientar que, como refere a recorrente, o artigo 9.º do regulamento impugnado introduz uma diferença de tratamento entre a pesca recreativa e a pesca comercial, na medida em que, em relação à primeira, só a pesca-e-devolução é autorizada na primeira zona, ao passo que, em relação à segunda, a retenção do robalo-legítimo é permitida, durante um certo período do ano, em determinadas condições.

119 Importa também, por um lado, determinar, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 111, *supra*, se essa diferença de tratamento entre as duas atividades em causa é justificada por um critério objetivo e razoável.

120 A este respeito, cabe salientar que a pesca comercial, por um lado, é exercida por pessoas que fazem dela a sua profissão e, por outro, afeta, pelo menos potencialmente, a totalidade dos consumidores. Em contrapartida, a pesca recreativa é uma atividade de lazer, mesmo que, indiretamente, possa ter efeitos nas empresas, nomeadamente as que comercializam o equipamento utilizado no âmbito dessa atividade.

121 Assim, verifica-se que a diferença de tratamento entre as duas atividades em causa, conforme estabelecida nas disposições impugnadas, está ligada às respetivas naturezas e se situa na linha dos objetivos prosseguidos no âmbito da política comum das pescas. Com efeito, como referido no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento PCP, a política da União visa, nomeadamente, neste domínio, «garant[ir] que as atividades da pesca e da aquicultura sejam [...] geridas de uma forma consentânea com os objetivos consistentes em gerar benefícios económicos, sociais e de emprego, e em contribuir para o abastecimento de produtos alimentares».

122 A natureza económica da pesca comercial pode, assim, justificar a atenção dada pelo legislador da União ao impacto que as limitações que pretende adotar terão em cada forma de pesca comercial e a adaptar esses limites, tolerando apenas, em certos casos, as capturas acessórias inevitáveis e autorizando, noutros casos, as capturas dirigidas de robalos-legítimos em certa proporção.

123 Por outro lado, há que salientar que, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.ºs 111 a 112, *supra*, a diferença de tratamento entre as duas atividades em causa não é manifestamente desadequada ou arbitrária em relação a uma atividade de lazer, quando a finalidade da regulamentação em causa seja preservar os recursos biológicos marinhos e, finalmente, garantir que essa atividade possa ser retomada sem entraves, uma vez reconstituídas as unidades populacionais.

124 Há, pois, que declarar improcedente a primeira parte do terceiro fundamento.

– Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, relativa à discriminação entre diversas formas de pesca recreativa

125 A recorrente considera que as disposições impugnadas introduzem uma discriminação, no âmbito da pesca recreativa, entre, por um lado, a pesca submarina e, por outro, as restantes atividades da pesca recreativa.

126 Neste contexto, a recorrente sustenta, em substância, que as regras relativas à pesca comercial têm em conta as diferentes modalidades implementadas para pescar na indústria piscícola e organizam uma repartição da taxa de mortalidade tolerada pelo legislador da União para assegurar que nenhuma modalidade determinada sofra uma desvantagem particular por efeito dos limites impostos pelo artigo 9.º, n.ºs 1 a 3, do regulamento impugnado.

127 A situação é diferente no que respeita à pesca recreativa, uma vez que, ao autorizar apenas a pesca-e-devolução, que consiste em capturar peixes e libertá-los em seguida no mar, o legislador proibiu, na prática, a pesca submarina que, por natureza, implica a utilização de uma espingarda ou, em todo o caso, projéteis que causam a morte dos peixes e obstam a que sejam seguidamente atirados de volta ao mar vivos.

128 Assim, a autorização da pesca-e-devolução causa, entre as diversas modalidades utilizadas no âmbito da pesca recreativa, uma discriminação, tanto menos justificada quanto, por um lado, o impacto da pesca submarina na unidade populacional de peixe é limitado e, por outro, esta forma de pesca recreativa é, por natureza, particularmente seletiva.

129 Com efeito, resulta de um estudo apresentado pela recorrente que a pesca submarina gera, de facto, menos capturas do que as outras formas de pesca recreativa, sendo responsável por cerca de 5,5 % do total das capturas realizadas na pesca recreativa no que respeita ao robalo-legítimo.

130 Por outro lado, a pesca submarina exige que o pescador vise o seu alvo antes de atirar, o que implica que determine previamente se o espécime pertence à espécie em causa e se obedece às exigências de dimensão mínima legal.

131 A este respeito, há que observar que, como sublinha com razão o Conselho, a pesca submarina acarreta quase inevitavelmente, devido à sua natureza, a morte do peixe, uma vez que implica que este último seja atingido por um projétil que o imobilize, ao passo que a pesca-e-devolução comporta apenas um risco para o peixe — sendo a probabilidade de morte limitada, em tal caso, a 15 %, segundo a estimativa do CIEM no seu parecer de 24 de outubro de 2017.

- 132 Assim, há que considerar que, sendo objetivamente diferentes quanto ao efeito mortífero na unidade populacional de peixe, a pesca submarina e as restantes formas de pesca recreativa no âmbito das quais a pesca-e-devolução pode ser praticada podiam ser tratadas diferentemente.
- 133 Consequentemente, as duas situações em causa não são objetivamente comparáveis à luz do objetivo prosseguido pelas disposições impugnadas, pelo que a argumentação da recorrente não pode ser acolhida.
- 134 Assim, há que julgar improcedente a segunda parte do terceiro fundamento e, portanto, o terceiro fundamento na sua totalidade.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade e das liberdades de associação e de empresa

- 135 O quarto fundamento de recurso divide-se em duas partes. Por um lado, a recorrente sustenta que o artigo 9.º, n.º 4, do regulamento impugnado infringe o princípio da proporcionalidade. Por outro lado, sustenta que esta disposição viola as liberdades de associação e de empresa.
- 136 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a argumentação da recorrente.

– Quanto à primeira parte do quarto fundamento, relativa à violação do princípio da proporcionalidade e do princípio da precaução

- 137 A recorrente sustenta que as medidas previstas no artigo 9.º, n.º 4, do regulamento impugnado são desproporcionais ao princípio da precaução que cumpre aplicar no caso em apreço.
- 138 A este respeito, por um lado, importa recordar que, segundo a jurisprudência, o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que as instituições da União, primeiro, não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, segundo, recorram às medidas menos restritivas para alcançar o objetivo prosseguido, sem que, em terceiro lugar, os inconvenientes causados sejam desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (v., neste sentido, Acórdão de 11 de janeiro de 2017, Espanha/Conselho, C-128/15, EU:C:2017:3, n.º 71 e jurisprudência referida).
- 139 Por outro lado, a legalidade de medidas adotadas em domínios em que, como é o caso em matéria de política comum das pescas, o legislador da União dispõe de um amplo poder de apreciação, pode ser afetada, de forma exclusiva, quando a medida adotada se revela manifestamente desadequada, ou arbitrária, em relação ao objetivo prosseguido, independentemente de saber se essa medida era a única ou a melhor possível (v., neste sentido, Acórdãos de 23 de março de 2006, Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193, n.ºs 57 e 58 e jurisprudência referida, e de 11 de janeiro de 2017, Espanha/Conselho, C-128/15, EU:C:2017:3, n.º 72 e jurisprudência referida).
- 140 Na sua argumentação, a recorrente não contesta que o robalo-legítimo estivesse ameaçado nas zonas visadas nas disposições impugnadas, antes da adoção do regulamento impugnado, bem como a necessidade de adoção de medidas para reduzir, nessas zonas, a mortalidade do peixe e aumentar a sua biomassa.
- 141 Todavia, a recorrente sustenta que as limitações previstas no artigo 9.º, n.º 4, do regulamento impugnado não podiam ser adotadas na falta de dados científicos concludentes quanto à incidência da pesca recreativa sobre a unidade populacional de robalo-legítimo.

- 142 A este respeito, importa salientar que, segundo o parecer do CIEM de 24 de outubro de 2017, as capturas de robalo-legítimo proveniente da pesca recreativa eram estimadas, em relação a 2016, na primeira zona, em 1 627 toneladas, ultrapassando assim as capturas resultantes, em relação a este tipo de peixe, da pesca comercial, que eram estimadas, no que lhes diz respeito, em 1 295 toneladas.
- 143 Mesmo após a atualização desta estimativa efetuada, em 2018, tendo em conta o efeito dos limites de captura impostos pelo Conselho e assumindo que estes últimos eram integralmente respeitados, a incidência da pesca recreativa sobre a mortalidade do robalo-legítimo na primeira zona manteve-se notável, uma vez que representava cerca de 14 % das capturas de robalo-legítimo, como resulta dos dados contidos no parecer do CIEM de 29 de junho de 2018.
- 144 Ora, o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento PCP exige a aplicação do princípio da precaução na fixação das possibilidades de pesca.
- 145 Nestas circunstâncias, o Conselho pôde considerar necessário adotar as limitações em causa a fim de contrariar a mortalidade devida à pesca recreativa. Por um lado, permitiu a pesca-e-devolução, autorizando assim os pescadores recreativos a continuarem a praticar a maior parte das formas de pesca recreativa, apesar da recomendação do CIEM de proibição de qualquer captura. Por outro lado, previu uma regra, a pesca-e-devolução, que não é desrazoável restringir a uma atividade de lazer.
- 146 Tais medidas não podem ser consideradas manifestamente desadequadas ou arbitrárias perante o objetivo a alcançar, pelo que não se pode considerar que, ao adotá-las, o legislador tenha ultrapassado os limites do seu poder de apreciação e infringido o princípio da proporcionalidade. Consequentemente, a primeira parte do quarto fundamento deve ser julgada improcedente.
- *Quanto à segunda parte do quarto fundamento, relativa à violação das liberdades de associação e de empresa*
- 147 A recorrente afirma que a proibição da pesca submarina viola as liberdades de associação e de empresa consagradas nos artigos 12.º e 16.º da Carta, na medida em que afeta as infraestruturas nos portos de recreio, o fabrico de equipamentos especializados para esses portos e os serviços turísticos a eles associados.
- 148 Antes de mais, há que observar que a recorrente não apresenta nenhum elemento em apoio da sua afirmação de que a liberdade de associação foi violada. Ora, segundo a jurisprudência, a simples enunciação abstrata de um fundamento não responde às exigências fixadas no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo (Acórdão de 29 de março de 2012, Telefónica e Telefónica de España/Comissão, T-336/07, EU:T:2012:172, n.º 59). Consequentemente, a segunda parte do quarto fundamento deve ser julgada inadmissível, na parte relativa à violação da liberdade de associação.
- 149 No que respeita à liberdade de empresa, reconhecida pelo artigo 16.º da Carta, esta inclui o direito de exercer uma atividade económica ou comercial, a liberdade contratual e a livre concorrência.
- 150 No caso em apreço, importa salientar que a violação da liberdade de empresa pode afetar as empresas envolvidas numa atividade comercial ligada à prática da pesca submarina, como a venda de equipamentos. Em contrapartida, tal violação não afeta os próprios pescadores recreativos, uma vez que, como resulta do artigo 3.º, alínea b), do regulamento impugnado, estes últimos não estão envolvidos nessa atividade, na medida em que não podem vender o peixe que capturam.
- 151 Quanto às empresas que exercem uma atividade comercial ligada à prática da pesca submarina, cabe observar que a medida em causa pode efetivamente ter consequências económicas para as respetivas atividades, suscetíveis de influenciar a decisão destas de continuar as referidas atividades, e, portanto, ser potencialmente constitutiva de uma limitação da liberdade de empresa.

- 152 A este respeito, a recorrente apresentou sondagens para demonstrar que o robalo-legítimo é a espécie mais procurada pelos pescadores recreativos que praticam a pesca submarina e, no caso de alguns, a que justifica a prática desta atividade. Se refletir a realidade, esta tendência tem necessariamente consequências para o volume de negócios das empresas que operam no setor.
- 153 Todavia, o artigo 52.º, n.º 1, da Carta admite a introdução de restrições ao exercício dos direitos e liberdades, desde que essas restrições estejam previstas por lei, respeitem o conteúdo essencial desses direitos e liberdades e, na observância do princípio da proporcionalidade, sejam necessárias e correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.
- 154 Ora, é o que acontece no caso em apreço, uma vez que, primeiro, a medida em causa está prevista no regulamento impugnado. Segundo, não contém nenhuma proibição dirigida às empresas envolvidas numa atividade comercial ligada à prática da pesca submarina, pelo que respeita o conteúdo essencial da liberdade de empresa. Terceiro, como resulta da apreciação da primeira parte do quarto fundamento de recurso, é conforme com o princípio da proporcionalidade, sendo o objetivo prosseguido, no interesse geral, a preservação dos recursos biológicos marinhos.
- 155 Esta conclusão é contestada pela recorrente, que alega que a execução do regulamento impugnado não foi atenuada por um critério de natureza temporária ou pela previsão de um mecanismo não automático. Pelo contrário, o referido regulamento entrou imediatamente em vigor, sem «qualquer ajustamento».
- 156 A este respeito, há que salientar que a inexistência, alegada pela recorrente, de carácter temporário da medida em causa é contrariada pela natureza do regulamento impugnado, que se destina a ser aplicado num ano só, no caso em apreço, em 2018.
- 157 Por outro lado, contrariamente ao que sustenta a recorrente, a medida em causa não foi, de facto, imposta nova e imediatamente, uma vez que já se aplicava uma medida idêntica, na primeira zona, por força do artigo 9.º, n.º 4, do regulamento anteriormente aplicável, a saber, o Regulamento 2017/127.
- 158 Consequentemente, há que julgar improcedente o quarto fundamento e, portanto, negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

- 159 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 160 Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas suas próprias despesas, bem como nas despesas efetuadas pelo Conselho, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias, em conformidade com o pedido deste.
- 161 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. A Comissão suportará, portanto, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA) é condenada a suportar as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.**
- 3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.**

Valančius

Nihoul

Svenningsen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de março de 2020.

Assinaturas