

A POLÍTICA COMUM DE PESCAS DA UNIÃO EUROPEIA. O QUADRO JURÍDICO RESPECTIVO E A SUA APLICAÇÃO NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

FERNANDO JOSÉ CORREIA CARDOSO

Cardoso, F. J. C. (2009), A Política Comum de Pescas da União Europeia. O quadro jurídico respectivo e a sua aplicação na Região Autónoma dos Açores. *Boletim do Núcleo Cultural da Horta*, 18: 103-127.

Sumário: O presente artigo enuncia os principais pressupostos do quadro jurídico (base jurídica e competência comunitária) e as vertentes da Política Comum de Pescas da União Europeia (conservação e gestão de recursos, política estrutural, organização comum do mercado, relações internacionais) e a sua aplicação na Região Autónoma dos Açores. Além disso, situa a política comum no quadro mais vasto da acção da União Europeia em favor das denominadas ‘Regiões ultraperiféricas’ e no âmbito da ‘política marítima europeia integrada’. O texto suscita igualmente algumas orientações de natureza prospectiva relativas ao papel a desempenhar por estas regiões em matéria de governação dos oceanos.

Cardoso, F. J. C. (2009), The Common Fisheries Policy of the European Union. The legal framework of the policy and its application to the Autonomous Region of the Azores. *Boletim do Núcleo Cultural da Horta*, 18: 103-127.

Summary: The present article describes the main issues of the legal framework (legal basis and Community competence) and the contents of the Common Fisheries Policy of the European Union (conservation and management of resources, structural policy, common organisation of the market, international relations) and its application to the Autonomous Region of the Azores. Further, it places the common policy in the wider context of the Community action in favour of the ‘outermost regions’ and of the ‘European integrated maritime policy’. The text also indicates possible future developments regarding the role of these regions in ocean governance.

Fernando José Correia Cardoso – Departamento Jurídico da Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas da Comissão das Comunidades Europeias. B-1049 Bruxelas.
fernando.cardoso@ec.europa.eu

Palavras-chave: União Europeia – Política Comum de Pescas – Competência comunitária – Regiões ultraperiféricas – Política marítima europeia integrada – Conservação e gestão de recursos – Esforço de pesca – Compensação de sobrecustos – Governação dos oceanos.

Key-words: European Union – Common Fisheries Policy – Community competence – Outermost regions – European integrated maritime policy – Conservation and management of resources – Fishing effort – Compensation of additional costs – Ocean governance.

INTRODUÇÃO

«L'Europe est un Complexe (*complexus*: ce qui est tissé ensemble) dont le propre est d'assembler sans les confondre les plus grandes diversités et d'associer les contraires de façon non séparable».

Edgar Morin, *Penser l'Europe*, 1987

A Região Autónoma dos Açores faz parte integrante, desde a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, da denominada «Europa Azul». Com esta designação quis a doutrina referir-se à realidade que subjaz ao conjunto normativo em que se corporizou a Política Comum de Pescas, isto é, o acervo legislativo e jurisprudencial que disciplina, de forma integrada, a actividade das pescas nas águas sob soberania ou jurisdição dos Estados-Membros, ou nas zonas onde estes exercem tal actividade.

O Acto de Adesão de Portugal acolheu condições de transição justificadas pela necessidade de integrar progressivamente o todo nacional na arquitectura jurídica da política comum de pescas. Após o período de transição,

foram adoptadas medidas que salvaguardaram as condições de operação do sector. Além disso, foram dados passos muito importantes ao nível das normas inscritas no Tratado que institui a Comunidade Europeia para atender à especial situação dos territórios comunitários que, como os Açores, revestem características particulares. Entendemos que se deve proceder a uma alusão prévia que permita identificar a evolução e os traços essenciais desta política comum e outros vectores relacionados com as actividades do sector, para depois analisar as soluções que, ao longo dos tempos, foram encontradas pelo legislador comunitário para, sem prejuízo da coerência global da ordem jurídica comunitária, acolher e enquadrar realidades que justificaram um tratamento diferenciado que constitui um dos mais bem sucedidos exemplos de 'integração positiva'. O objectivo do presente artigo é o de abordar os aspectos da aplicação da política comum que nos parecem mais significativos neste contexto.

A POLÍTICA COMUM DE PESCAS. PRINCIPAIS MOMENTOS, BASE JURÍDICA, COMPETÊNCIA COMUNITÁRIA EXCLUSIVA, VERTENTES ESSENCIAIS

O Tratado de Roma previa uma política comum de pesca, nos seus artigos 38.º e seguintes, tendo o Conselho de

Ministros da Comunidade adoptado, em 1970, a primeira regulamentação do sector, relativa aos mercados e às

estruturas da pesca. Mais tarde, através da Declaração de 30 de Maio de 1980¹, o Conselho comprometeu-se a adoptar as decisões necessárias à entrada em vigor de uma política global comum no sector, através, nomeadamente, de medidas comunitárias racionais e não discriminatórias de gestão dos recursos e de conservação e reconstituição dos *stocks* com o objectivo de assegurar a sua exploração numa base durável e em condições sociais e económicas apropriadas. A Comunidade pretendia adoptar regras comuns que visassem a preservação das unidades populacionais de forma mais eficaz do que as legislações e práticas nacionais, tendo em conta a natureza dos recursos em causa, que não conhecem fronteiras físicas. Procurou-se também acompanhar a evolução internacional traduzida na instauração generalizada das zonas económicas exclusivas de 200 milhas, que havia colocado a maior parte das águas com recursos de pesca importantes sob jurisdição nacional. A Comunidade viria a adoptar, em Janeiro de 1983, a regulamentação sobre os principais aspectos da conservação dos recursos, o pilar fundamental da política comum. Esta legislação, que constitui o regime de base da política comum, e que foi

revista, pela segunda vez, em 2002², definiu elementos relativos a medidas em matéria de gestão de recursos e a uma repartição equitativa dos recursos, tendo em conta os seguintes parâmetros: as necessidades das regiões fortemente dependentes do sector, as actividades tradicionais desenvolvidas nas águas de cada um dos Estados-Membros e as perdas sofridas em águas de países terceiros por força da instauração generalizada das zonas económicas exclusivas.

A previsão de uma política comum ao nível do direito originário implica que a competência comunitária é uma competência exclusiva, o que significa que os Estados-Membros não podem, individualmente, adoptar regras para o sector, salvo se tais medidas se aplicam unicamente aos seus pescadores, não sejam discriminatórias em relação aos pescadores dos outros Estados-Membros e sejam conformes à política comum. O Acto de Adesão do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda, de 1972, confirmou esta competência prevendo, no seu artigo 102.º, que compete ao Conselho de Ministros da Comunidade, estatuinto sob proposta da Comissão, determinar as condições do exercício da pesca com vista a assegurar a protecção dos fundos e a conserva-

¹ Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JO) C 158, de 27.6.1980, p. 2.

² Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho – JO L 358, de 31.12.2002, p. 1.

ção dos recursos biológicos do mar. Esta linha, definida mais uma vez ao nível do direito originário (o Acto de Adesão), viria a ser reiterada aquando da assinatura, pela Comunidade, em 1998, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. De facto, o instrumento de confirmação formal contém uma declaração de competência exclusiva em matéria de conservação e de gestão de recursos da pesca marítima e de compromissos externos com os países terceiros ou as organizações internacionais competentes, e partilhada entre a Comunidade e os Estados-Membros, no que respeita à pesca, em domínios não directamente relacionados com a conservação e a gestão dos recursos haliêuticos, como é o caso da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da cooperação para o desenvolvimento³. E uma declaração semelhante viria a ser feita aquando da ratificação pelo Conselho, em nome da Comunidade, do Acordo relativo à aplicação das disposições desta Convenção, respeitantes à conservação e gestão das populações de peixes transzonais e das populações de peixes altamente migradores. Esta declaração recorda

que os Estados-Membros transferiram competências a favor da Comunidade no que respeita à conservação e gestão dos recursos marinhos vivos, dispondo que «neste domínio, compete à Comunidade adoptar as regras e as regulamentações úteis (que os Estados-Membros aplicarão) e, no âmbito da sua competência, assumir compromissos externos com Estados terceiros ou com organizações competentes. Essa competência aplica-se em relação às águas sob jurisdição nacional em matéria de pescas e ao alto mar». A declaração refere ainda que a Comunidade e os seus Estados-Membros partilham competências em relação às seguintes matérias reguladas por este acordo: necessidades dos Estados em desenvolvimento, investigação científica, medidas adoptadas pelo Estado do porto e medidas adoptadas em relação aos Estados não membros de organizações regionais de pesca ou não partes no acordo⁴. A competência comunitária exclusiva foi confirmada em variadas ocasiões pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, tanto no que se refere à chamada ‘competência interna’ como à ‘competência externa’⁵.

³ Decisão 98/392/CE do Conselho – JO L 179, de 23.6.1998, p. 1.

⁴ Decisão 98/414/CE do Conselho – JO L 189, de 3.7.1998, p. 14.

⁵ Acórdãos de 31.3.1971, no processo n.º 22/70, *Comissão das Comunidades Euro-*

peias/Conselho das Comunidades Europeias, Colectânea de Jurisprudência (Colectânea), 1971, p. 263; de 14.7.1976, nos processos n.ºs 3, 4 e 6/76, *Cornelis Kramer/Arrondissementen rechtbanken van Zwolle en Alkmaar*, Colectânea, 1976, p. 1279; de

A competência abrange a elaboração de regras sobre os recursos biológicos das águas sob soberania ou jurisdição dos Estados-Membros e as actividades dos pescadores, exercidas em águas comunitárias, em águas de países terceiros ou em alto mar, e ainda a negociação de acordos de pesca com países terceiros e a participação da Comunidade nas organizações internacionais do sector e na negociação de convenções multilaterais. O regulamento de base de 2002 confirmou também, no seu artigo 1.º, que a política comum estabelece medidas coerentes relativas à conservação, gestão e exploração dos recursos aquáticos vivos, à política estrutural e à gestão das capacidades da frota, à organização comum de mercado e às relações internacionais.

A política comum compreende quatro vertentes: a) Conservação e gestão de recursos. Esta vertente diz respeito à regulamentação sobre, nomeadamente, a definição e a repartição das possibilidades de pesca entre os Estados-Membros (totais admissíveis de capturas disponíveis nas águas comu-

nitárias ou em alto mar, de acordo com os melhores pareceres científicos disponíveis, e distribuição respectiva em quotas nacionais); adopção de medidas urgentes ou preventivas; programação plurianual da gestão dos recursos; controlo das actividades de pesca; b) Política estrutural. Trata-se da acção legislativa que efectua o enquadramento e o co-financiamento das infraestruturas da pesca e da aquicultura, com vista a determinados objectivos, no âmbito de uma exploração de recursos que assegure um desenvolvimento sustentado nos planos económico, ambiental e social, entre os quais: a reestruturação e modernização da frota de pesca; a melhoria das condições de operação da pequena pesca costeira; a protecção dos recursos; a melhoria dos equipamentos portuários; o desenvolvimento da aquicultura; a melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos; as acções de inovação e de melhoria da qualidade; as iniciativas profissionais colectivas; c) Organização comum do mercado. O quadro respectivo cobre os produtos previstos no Tratado e baseia-se

16.2.1978, no proc. n.º 61/77, *Comissão das Comunidades Europeias/República da Irlanda*, Colectânea, 1978, p. 417; de 4.10.1979, no proc. n.º 141/78, *República Francesa/Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*, Colectânea, 1979, p. 2923; de 5.5.1981, no proc. n.º 804/79, *Comissão das Comunidades Europeias/Reino Unido*

da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, Colectânea, 1981, p. 1045; de 25.6.1991, no proc. n.º C-258/89, *Comissão das Comunidades Europeias/Reino de Espanha*, Colectânea, 1991, p. 3977; de 24.11.1993, no proc. n.º C-405/92, *Établissements Armand Mondiet/Armement Islais SARL*, Colectânea, 1993-I, p. 6133.

na unidade do mercado, na preferência comunitária e na solidariedade financeira, assegurando normas de comercialização, um regime de trocas com países terceiros e uma pauta aduaneira comum; d) Relações internacionais. Como tivemos oportunidade de ver, a competência exclusiva

externa concretiza-se no âmbito da vinculação da Comunidade a nível internacional (acordos de pesca celebrados com países terceiros, participação nas organizações regionais de pesca e negociação de quadros multilaterais, geralmente no âmbito das Nações Unidas).

O CONTEXTO CRIADO PELA DESIGNADA ‘POLÍTICA MARÍTIMA EUROPEIA INTEGRADA’

A Política Comum de Pescas configura-se como um dos principais vectores da denominada ‘política marítima integrada’ da União Europeia. As referências aos termos próprios do sector das pescas não deixaram de estar presentes, de modo significativo, nos documentos comunitários recentemente aprovados em matéria de política marítima. Desde logo, o *Livro Verde ‘Para uma futura política marítima da União: uma visão europeia para os oceanos e os mares’*⁶ realçou aspectos muito interessantes: a importância do sector no tecido económico e social; a problemática da pesca nas

regiões ultraperiféricas, a exigir uma exploração sustentável; a produção do rendimento máximo sustentável; a redução da sobrepesca; a acção dos órgãos consultivos sectoriais⁷.

Refira-se ainda que a consulta pública que foi levada a efeito na sequência da adopção do *Livro Verde* permitiu auscultar devidamente o sentimento dos interessados no que tange a certos aspectos essenciais do sector das pescas e da aquicultura. Vale a pena citar o documento respectivo: «Várias vozes se levantam para defender uma maior integração das preocupações ambientais na política da pesca,

⁶ Documento COM (2006) de 7 de Junho de 2006.

⁷ Cf. igualmente as declarações de Joe Borg, Membro da Comissão das Comunidades Europeias, proferidas no Seminário ‘Política marítima e Regiões Ultraperiféricas’, que teve lugar nos Açores em 26 de Junho de 2006, para a matéria que nos interessa: «Outermost regions support many of the economic interests that are connected with

a maritime strategy: be they in fisheries, aquaculture (...); I would like at this juncture to look (...) at some of the sectors that stand to benefit most from the new thinking enshrined in the Green Paper. The European fisheries sector for one, is important economically and socially – providing a healthy and valuable contribution to our diets. The same also applies to aquaculture, which is an industry with tremendous growth potential».

combinada com uma maior integração desta última na política marítima. É ainda sublinhada a necessidade de ter mais em conta os pareceres científicos aquando da fixação das quotas para as unidades populacionais de peixe objecto de exploração comercial e de aplicar mais afinadamente à pesca a abordagem baseada nos ecossistemas. (...) Ao estabelecer uma relação entre a investigação ambiental e a investigação no domínio da pesca é provável que se consiga obter resultados melhores e mais sustentáveis. Os interessados afirmam que é necessário compreender melhor o impacto da aquicultura no ecossistema em geral. Um outro aspecto é a necessidade de melhorar a formação, as condições de trabalho e as oportunidades de emprego dos pescadores. Segundo os interessados, sem progressos neste domínio não é realista desenvolver uma abordagem sustentável da pesca: grandes problemas internacionais, como a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, estão ligados tanto ao emprego e às condições de trabalho como ao cumprimento da regulamentação»⁸.

A propósito destas posições, impõe-se uma clarificação do ponto de vista jurídico. Assim, há que referir, desde

logo, que, de acordo com o artigo 6.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas da Comunidade, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável. Por outro lado, ao nível do direito derivado de maior relevo nesta matéria (o regulamento de base da política comum), encontra-se estatuído que a política comum aplica, como princípio de boa governação, o processo de tomada de decisões com base em pareceres científicos sólidos e em coerência com outras políticas comunitárias, designadamente na área ambiental.

O denominado *Livro Azul* sobre a política marítima⁹ e o Plano de Acção que o acompanhou lançaram igualmente ideias e propostas neste âmbito. Neste último documento, em que se reconhece que as pescas estão entre as actividades marítimas fundamentais, a Comissão enuncia como projectos a eliminação da pesca pirata e das práticas destrutivas de arrasto pelo fundo no alto mar, bem como um reexame das exclusões previstas na legislação laboral da União Europeia para o sector da pesca.

Mais especificamente, o *Livro Azul* realçou os seguintes aspectos, a justi-

⁸ Comissão das Comunidades Europeias, *Conclusões da consulta sobre uma política marítima europeia* – Documento COM (2007) 574 de 10 de Outubro de 2007.

⁹ Documento COM (2007) 575 de 10 de Outubro de 2007.

ficar acção a nível comunitário: a recuperação das unidades populacionais; a abordagem ecossistémica no âmbito da estratégia para o meio marinho; a luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada nas águas comunitárias e no alto mar; a gestão das unidades populacionais

segundo o princípio dos rendimentos máximos sustentáveis; a melhoria da segurança dos pescadores no local de trabalho; o desenvolvimento da aquicultura num quadro regulamentar de inovação e no respeito pelas normas no domínio do ambiente e da saúde pública¹⁰.

O ENQUADRAMENTO DA ACTIVIDADE BALEEIRA

É geralmente reconhecido o grande relevo económico, social e cultural da actividade baleeira desenvolvida pelas comunidades açorianas ao longo dos tempos. A Região Autónoma dos Açores, adiante designada por Região, através dos seus órgãos de governo próprio, acompanhou sempre, de modo atento, o evoluir desta actividade e a acção das instâncias internacionais competentes. Tal postura adquiriu maior importância com a adesão do país às Comunidades, tendo em conta a competência exclusiva comunitária em matéria de gestão de recursos.

Neste contexto, referiremos os principais elementos do posicionamento da Comunidade Europeia, e os elementos da envolvente internacional, que tiveram lugar recentemente. Em

1981, o Conselho adoptou um regime comum de importações dos produtos extraídos dos cetáceos proibindo a importação de produtos destinados a fins comerciais¹¹. Mais tarde, em 1986, a Comissão Baleeira Internacional (CBI) viria a adoptar uma moratória para para a actividade baleeira comercial. Em 1992, a Comissão das Comunidades Europeias apresentou ao Conselho de Ministros da Comunidade uma Comunicação na qual incitava os Estados-Membros à definição de uma política clara susceptível de responder às preocupações relativas à conservação de mamíferos marinhos, baseada num regime de conservação aplicável nas águas comunitárias e aos navios que arvoreem pavilhão de um Estado-Membro e que exerçam actividade para além dos limites das

¹⁰ Para um desenvolvimento pormenorizado, v., em particular, os pontos 4.8 '*Acção para melhorar a situação dos pescadores no mar*' e 4.9. '*Aplicação da abordagem do*

ecossistema nas pescas europeias' do Plano de Acção.

¹¹ Regulamento (CEE) n.º 348/81 do Conselho – JO L 39, de 12.2.1981, p. 1.

águas comunitárias¹². A Comunicação propunha ainda a aprovação de uma decisão que autorizasse a Comissão a negociar a adesão da Comunidade à Convenção Internacional sobre a Pesca da Baleia (Convenção de Washington, de 2 de Dezembro de 1946), o que ainda se não verificou. A Comunidade dispõe do estatuto de observador na CBI, mas numerosos são os Estados-Membros que são hoje Parte Contratante da Convenção, entre os quais Portugal. Em todo o caso, o direito comunitário prevê instrumentos aptos a um nível de protecção adequado. Desde logo, um regulamento relativo à protecção das espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio prevê a aplicação, na Comunidade, da Convenção sobre o comércio internacional destas espécies. Este regulamento interdita aos pescadores comunitários a captura de baleias em alto mar e o desembarque de capturas em território da Comunidade¹³.

Mais recentemente, foi adoptada uma proposta de decisão do Conselho que estabelece a posição a adoptar em nome da Comunidade Europeia

nas reuniões da CBI¹⁴. A proposta refere que os cetáceos se encontram abrangidos pelo Anexo I do Tratado que institui a Comunidade Europeia e que estes estão sujeitos às disposições pertinentes da política comum de pescas (artigos 33.º a 38.º do Tratado). Os elementos essenciais a reter desta proposta são os seguintes: o objectivo primordial da Comunidade em relação à CBI é assegurar um quadro regulamentar internacional eficaz para a protecção das baleias; deve ser dado apoio a propostas destinadas a abordar de forma global todas as actividades baleeiras realizadas ao abrigo das diferentes disposições da Convenção de Washington, incluindo a actividade baleeira para fins científicos; apoio a propostas que visem questões de conservação relativas a pequenos cetáceos.

Trata-se de uma área em que a vastíssima experiência da Região, tanto no que se refere à actividade e respectiva gestão, como em termos institucionais, pode constituir um contributo de primeiro plano para o processo de decisão nas instâncias internacionais competentes e a nível comunitário.

¹²Comunicação ‘*A conservação das baleias no quadro da Comissão Internacional da Pesca da Baleia*’ – Documento COM (92) 316 de 15 de Julho de 1992.

¹³Regulamento (CE) n.º 338/97 do Conselho (JO L 61, de 3.3.1997, p. 1), modificado

em último lugar pelo Regulamento (CE) n.º 1332/2005 da Comissão (JO L 215, de 19.8.2005, p. 1).

¹⁴Documento COM (2007) 821 de 19 de Dezembro de 2007.

O FUNDAMENTO E A EVOLUÇÃO DA POSIÇÃO COMUNITÁRIA SOBRE AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS

No estágio actual do direito comunitário, apenas integram a qualificação de ‘Regiões ultraperiféricas’ os seguintes territórios da Comunidade: as Regiões Autónomas portuguesas dos Açores e da Madeira; a Comunidade Autónoma espanhola das Ilhas Canárias; os Departamentos Ultramarinos franceses da Guadalupe, da Guiana, da Martinica e da Reunião.

O primeiro enquadramento legislativo foi efectuado pelos Programas de opções específicas destinados a fazer face ao isolamento e à insularidade, conhecidos pelas siglas Poseidom, Poseican e Poseima, aplicáveis, respectivamente, aos territórios franceses, espanhol e portugueses acima identificados¹⁵.

Estes actos salvaguardaram, de modo específico, os interesses destas regiões, a fim de lhes proporcionar um

estatuto compatível com uma aplicação harmoniosa do direito comunitário nas áreas que as afectassem mais directamente.

Também a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias desempenhou um papel preponderante neste âmbito, por considerar que a aplicação das regras gerais do direito originário, inscritas nos Tratados comunitários, pode ter lugar sem prejuízo da adopção de regras específicas adaptadas às características destas regiões¹⁶.

Um conceito essencial que desde sempre esteve na base da actividade legislativa comunitária é o de “parceria”, sendo esta entendida como uma ‘concertação sistemática’ entre as autoridades nacionais e regionais e a Comissão das Comunidades Europeias e incidindo sobre a preparação,

¹⁵ Aprovados pelas Decisões 89/687/CEE, 91/314/CEE e 91/315/CEE do Conselho – JO L 399, de 30.12.1989, p. 39 e JO L 171, de 29.6.1991, pp. 5 e 10.

¹⁶ Cf. os acordões de 10.10.1978, no proc. n.º 148/77, *H. Hansen & O. C. Balle GmbH & Co/Hauptzollamt Flensburg* (reenvio a título prejudicial), Colectânea, 1978, p. 1787; de 26.3.1987, no proc. n.º 58/86, *Coopérative agricole d’approvisionnement des Aviron/Receveur des douanes de Saint-Dennis et Receveur régional des douanes de La Réunion* (reenvio a título prejudicial),

Colectânea, 1987, p. 1525; de 16.7.1992, no proc. n.º C-163/90, *Administration des douanes et droits indirects/Leopold Legros* (reenvio a título prejudicial), Colectânea, 1992, p. I-4265; de 9.8.1994, nos procs. conjuntos n.ºs C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 e C-411/93, *René Lancry SA/Direction générale des douanes, Société Dindar Confort et autres/Conseil régional de La Réunion et Direction régionale des douanes de La Réunion* (reenvios a título prejudicial), Colectânea, 1994, p. I-3957.

o financiamento, o acompanhamento e a avaliação das acções financeiras e regulamentares¹⁷.

O grande avanço qualitativo, com incidência no direito comunitário, foi, no entanto, proporcionado pela Conferência intergovernamental que elaborou o primeiro projecto de Tratado da União Europeia, e que adoptou uma Declaração sobre esta matéria. Esta declaração considerava que a aplicação de pleno direito, a estas regiões, das disposições do Tratado e do direito derivado não invalidava a possibilidade de adopção de medidas específicas a seu favor, que visem nomeadamente o “reconhecimento da realidade regional”. O Tratado viria a consagrar esta orientação, através de uma norma que delimitou as regiões e que simplificou o processo de decisão (maioria qualificada do Conselho e parecer simples do Parlamento Europeu). Trata-se do actual artigo 299.º, n.º 2, cujo texto nunca é demais relembrar:

“O disposto no presente Tratado é aplicável aos departamentos franceses ultramarinos, aos Açores, à Madeira e às ilhas Canárias.

Todavia, tendo em conta a situação social e económica estrutural dos

departamentos franceses ultramarinos, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, factores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adoptará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação do presente Tratado a essas regiões, incluindo as políticas comuns.

O Conselho, ao adoptar as medidas pertinentes a que se refere o parágrafo anterior, terá em consideração domínios como as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da Comunidade.

O Conselho adoptará as medidas a que se refere o segundo parágrafo tendo em conta as características e os condicionalismos especiais das regiões ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade e a coerência do

¹⁷Para a respectiva definição, v. a Exposição de motivos da proposta de instituição do programa Poseidom – Documento COM (88) 730 de 17 de Janeiro de 1989.

ordenamento jurídico comunitário, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.”

A aplicação do direito comunitário pode processar-se através da aplicação plena, da aplicação com adaptações e da aplicação com derrogações (neste último caso, se estiverem em causa autênticas excepções às regras

do Tratado, aos princípios gerais do direito comunitário ou da política comum). No caso do sector das pescas, o legislador comunitário tem recorrido, preferencialmente, nos actos destinados às regiões, e em particular aos Açores, à aplicação com adaptações. É o que veremos de seguida, em relação a duas das principais vertentes da política comum.

A APLICAÇÃO DAS NORMAS RELATIVAS À CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS E À POLÍTICA ESTRUTURAL

As vertentes ‘conservação dos recursos’ e ‘política estrutural’ constituem dois elementos essenciais do conjunto normativo em que se traduz a política comum de pescas. As regras relativas à conservação têm por objectivo primordial criar as condições para um desenvolvimento sustentado, em termos económicos, ambientais e sociais, garantindo a perenidade do sector através da viabilidade das empresas que nele operam. As regras de natureza estrutural detêm um estatuto ‘ancilar’ relativamente a este objectivo, dado que proporcionam o enquadramento dos mecanismos que incidem sobre os factores de produção. Em relação a estes elementos, não se vislumbrou a necessidade de adoptar um quadro derogatório geral, mas sempre se acompanhou a evolução das especificidades da Região, através de uma adaptação das regras de

carácter geral ou da adopção de medidas comunitárias específicas que atendessem a situações mais individualizadas.

Daremos aqui alguns exemplos que muito contribuíram para o estabelecimento de bases sólidas das acções a empreender pela Região no exercício das suas competências próprias no sector: a contribuição comunitária para o financiamento de projectos específicos no quadro de um programa de apoio à exploração dos recursos haliêuticos (estatísticas e redes de amostragem, condições oceanográficas e ambientais, tunídeos e espécies demersais); financiamento da construção de um navio de investigação oceanográfica e dos respectivos equipamentos científicos; regime de auxílio reforçado às organizações de produtores. Refira-se também a adaptação legislativa que teve lugar com

vista à protecção dos ‘habitats’ de profundidade, através da proibição da pesca de arrasto nas águas circundantes da Região¹⁸.

Em matéria de política estrutural, a principal referência tem como base a regulamentação relativa às novas regras gerais em matéria de financiamento comunitário do sector (através do Fundo Europeu das Pescas), de gestão das capacidades das frotas e de auxílios públicos neste domínio, adoptadas na sequência do regulamento de base da política comum. De facto, a Comunidade adoptou regimes específicos, com base em níveis de referência adequados às características das regiões ultraperiféricas, procedeu a derrogações temporais para ter em conta a específica situação estrutural, social e económica nas regiões e reavaliou, no sentido de uma modificação adicional, estes níveis de referência, com menções próprias aplicáveis aos Açores¹⁹. Note-se, em relação a esta última adaptação legislativa, que, no respectivo preâmbulo, é efectuada uma referência à Declaração conjunta do Conselho e da Comissão, adoptada no âmbito dos trabalhos preparatórios

do regulamento que viria a instituir o Fundo Europeu das Pescas, segundo a qual as duas Instituições acordam no facto de que as especificidades do sector nas regiões ultraperiféricas justificam derrogações temporais em matéria de auxílios públicos, bem como a definição de outras medidas específicas que visem assegurar o desenvolvimento sustentado do sector nestas regiões. Trata-se de uma circunstância interessante de coincidência de pontos de vista relativamente a um aspecto de importância manifesta para as regiões²⁰.

Por outro lado, cabe referir que as Directrizes para o exame dos auxílios nacionais no sector das pescas e da aquicultura, incorporaram, tal como acontecia em períodos antecedentes, pontos específicos relativos às regiões, em ordem a reiterar as respectivas características diferenciadoras das regiões no contexto comunitário²¹. O primeiro destes pontos permite, no âmbito da medida comunitária específica destinada a compensar os custos suplementares verificados no escoamento dos produtos, e em certas condições, que os Estados-Membros

¹⁸Regulamento (CE) n.º 1811/2004 do Conselho – JO L 319, de 20.10.2004, p. 1.

¹⁹Regulamentos (CE) n.ºs 639/2004 e 1646/2006 do Conselho (JO L 102, de 7.4.2004, p. 9, e JO L 309, de 9.11.2006, p. 1) e 1247/2007 da Comissão – JO L 284, de 30.10.2007, p. 6.

²⁰Declaração n.º 17 do Conselho e da Comissão relativa às Regiões ultraperiféricas – Documento 11823/06 ADD 1 REV 1, do Conselho da União Europeia, de 24 de Julho de 2006.

²¹Pontos 4.7. e 4.8. destas Directrizes – JO C 84, de 3.4.2008, p. 10.

financiem uma quantidade adicional, no caso de haver quantidades a escoar que excedam os montantes previstos na medida comunitária, considerando-se tal medida como compatível com o mercado comum. É, de facto, um tratamento favorável para o conjunto dos beneficiários do regime (produtores, proprietários ou armadores de navios, operadores do sector da transformação ou da comercialização) quando se verifica a necessidade

de escoar os produtos que são objecto desta medida. Torna-se interessante verificar que esta possibilidade é oferecida, não no quadro jurídico estrito de aplicação do regime de compensação de sobrecustos verificados no escoamento de produtos, mas no âmbito de um instrumento autónomo de execução das regras comunitárias de mercado e estruturais. O que demonstra o acolhimento favorável das realidades regionais a nível comunitário.

A QUESTÃO DO REGIME DE ACESSO E DE ESFORÇO DE PESCA NAS ÁGUAS DA SUBÁREA DOS AÇORES DA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA NACIONAL\

Tendo em conta que o regime de acesso a determinadas zonas e recursos definido nas disposições pertinentes do Acto de Adesão de Espanha e de Portugal havia expirado em 31 de Dezembro de 2002²², o Conselho de Ministros da Comunidade adoptou um regulamento relativo ao acesso e à gestão do esforço de pesca aplicável a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários, entre os quais a zona circundante dos Açores e os recursos que nela evoluem²³. Este regulamento tem por objectivo pro-

ceder à adaptação de certas disposições da regulamentação que havia sido adoptada no quadro do Acto de Adesão²⁴. Como se colhe do respectivo preâmbulo, o regulamento visa, nomeadamente, garantir que não haja aumento dos níveis globais de esforço de pesca verificados num período anterior²⁵ e proteger a situação biológica sensível nas águas de certas regiões ultraperiféricas, entre as quais as águas circundantes dos Açores. É de interesse referir este aspecto, pois ele viria a dar origem a conten-

²² Cf. os artigos 156.º a 166.º e 347.º a 353.º do Acto de Adesão.

²³ Regulamento (CE) n.º 1954/2003 do Conselho – JO L 289, de 7.11.2003, p. 1.

²⁴ Regulamentos (CE) n.º 685/95 (JO L 71, de 31.3.1995, p. 5) e (CE) n.º 2027/95 do Con-

selho (JO L 199, de 24.8.1995, p. 1, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 149/1999 – JO L 18, de 23.1.1999, p.3).

²⁵ O período de referência compreendido entre 1998 e 2002.

cioso entre a Região e o Conselho da União Europeia.

Com efeito, a Região Autónoma dos Açores introduziu no Tribunal de Primeira Instância das Comunidades um pedido de medidas provisórias visando a suspensão parcial da execução deste regulamento, na parte respeitante às águas dos Açores, a incidir sobre as disposições que versam sobre os seguintes aspectos: captura de espécies demersais; condições aplicáveis a determinadas actividades de pesca; processo de decisão; disposições especiais de controlo das actividades de pesca; revogação de regulamentação; definição de espécies-alvo e zonas respectivas de captura²⁶. Pela sua importância, convirá referir que o artigo 5.º deste regulamento estabelece uma zona reservada, nas águas até 100 milhas náuticas a contar das linhas de base dos Açores, da Madeira e das Canárias, aos navios registados nos portos destas regiões, com excepção dos navios comunitários que exerciam uma actividade tradicional nesta área, mas desde que não excedam o esforço tradicional de pesca. As autoridades portuguesas, aquando da negociação do regulamento em

causa, haviam defendido o estabelecimento de uma zona protegida de 200 milhas para o atum e tunídeos, espécies demersais e de profundidade, bem como a proibição do aumento do esforço de pesca, com excepção da actividade tradicional de navios comunitários em relação ao atum e tunídeos, com base num período de referência²⁷.

O Presidente do Tribunal indeferiu este pedido com o fundamento, entre outros, de que não foi feita prova de que as medidas provisórias solicitadas seriam necessárias para prevenir danos graves e irreparáveis no ecossistema marinho ou no sector e de que existem outras medidas de direito comunitário aptas à conservação de recursos, nomeadamente as medidas de emergência.

A Região havia, sensivelmente no mesmo momento, intentado um recurso de anulação destas disposições²⁸, com os seguintes fundamentos: estas normas dispõem que o esforço de pesca não é determinado com referência ao tipo de arte de pesca; excluem as espécies demersais; retiram à Comunidade o poder de determinar o esforço de pesca com referência às

²⁶ Proc. n.º T-37/04-R, *Região Autónoma dos Açores/Conselho da União Europeia*. Cf. JO C 19, de 22.1.2005, p. 24.

²⁷ Cf. *Document clarifiant la position du Portugal sur la nécessité d'instaurer une zone de protection plus étendue dans ses régions*

ultrapériphériques' – Documento 11071/03 do Conselho da União Europeia, de 2 de Julho de 2003.

²⁸ Proc. n.º T-37/04, *Região Autónoma dos Açores/Conselho da União Europeia*. Cf. JO C 94, de 17.4.2004, p. 47.

espécies-alvo, à zona e às artes utilizadas; retiram-lhe o poder de determinar o nível máximo de esforço de pesca por zona relativamente às espécies demersais; põem termo à exclusão do acesso de navios espanhóis para a pesca de atum ou tunídeos; são susceptíveis de produzir efeitos a partir de certa data, sem que, entretanto, tenham sido adoptadas outras regras necessárias à disciplina do regime; excluem a aplicação de determinadas regras de controlo às águas sob soberania ou jurisdição de Portugal e circundantes dos Açores. A recorrente invocava, como fundamento da sua posição, que o regulamento violava, nomeadamente, o artigo 299.º, n.º 2, do Tratado, e as disposições e os princípios relativos à protecção do ambiente.

O Tribunal, por acórdão de 1 de Julho de 2008, não acolheu as teses da recorrente, tendo considerado que a Região não podia prevalecer-se do 4.º parágrafo do artigo 230.º do Tratado (legitimidade das pessoas colectivas

para interpor recurso das decisões de que sejam destinatárias e que, embora tomadas sob a forma de regulamento, lhes digam directa e individualmente respeito), e julgando o recurso como não admissível, tendo invocado, entre outros, o Despacho do Tribunal de 23 de Outubro de 1998, segundo o qual “(...) resulta claramente da economia geral do Tratado que o conceito de Estado-Membro, na acepção das disposições relativas às acções e aos recursos jurisdicionais, só abrange as autoridades governamentais dos Estados-Membros e não pode ser alargado aos governos das regiões, independentemente da extensão das competências que lhes são reconhecidas”²⁹.

Não analisaremos aqui os argumentos das partes, apenas relevando que o Tribunal considerou que as disposições do regulamento em causa não implicam consequências nocivas para as unidades populacionais que evoluem nas águas dos Açores nem para o ambiente marinho respectivo³⁰.

O REGIME DE COMPENSAÇÃO DOS SOBRECUSTOS VERIFICADOS NO ESCOAMENTO DE CERTOS PRODUTOS DA PESCA

Este regime constitui uma medida adoptada ao abrigo do programa de

opções específicas destinado a fazer face ao afastamento e à insularidade, atrás mencionado, tendo revestido assinalável êxito durante a sua vigência. Num dos primeiros documen-

²⁹ Considerando 16. do Despacho, no proc. n.º T-609/97, *Regione Puglia/Comissão das Comunidades Europeias e Reino de Espanha*, Colectânea, 1998, p. II-4051.

³⁰ V. os considerandos 52. a 78. do acórdão.

tos sobre a aplicação do regime³¹, a Comissão das Comunidades Europeias sublinhava que as indústrias locais conserveiras representam um volume de produção equivalente a perto de metade das exportações e ocupam uma percentagem significativa da população activa, reconhecendo que as condições ligadas às reduzidas dimensões e à situação geográfica implicam custos suplementares a nível da produção e da comercialização, que enfraquecem a posição comercial das regiões face a actividades semelhantes no Continente europeu. Esta posição viria a ser reforçada num dos mais recentes documentos, nos seguintes termos: “Estas medidas, que incidem num sector particularmente importante para estas regiões, tanto em termos económicos como sociais, e para o qual não existe praticamente nenhuma alternativa de reconversão, contribuirão para melhorar a competitividade do sector ao compensarem a desvantagem que representa o isolamento da indústria local dos produtos da pesca, no âmbito da política da Comunidade a favor das Regiões ultraperiféricas”³².

O regime foi instituído em 1992³³ e prorrogado sucessivamente encontrando-se actualmente em vigor com base num regulamento do Conselho de 2007³⁴. Tradicionalmente, a proposta da Comissão ao Conselho não previa uma limitação temporal, tendo em conta as dificuldades permanentes do sector, mas a negociação no Conselho introduziu sempre essa limitação, apenas com base na preocupação relativa à necessidade de revisão periódica do regime, para o adaptar à evolução das condições de operação do sector e não para pôr em causa a filosofia que lhe está subjacente, que é reconhecida e aceite. O regime aplicou-se inicialmente aos tunídeos mas evoluiu para dar cobertura a outras espécies que apresentassem valores significativos em termos de escoamento (espécies destinadas à comercialização em fresco, pequenos pelágicos e espécies de águas profundas). Em relação a esta medida, destacaremos os elementos que se seguem. A medida foi aprovada com base ou no Tratado, ou nas disposições relativas à base jurídica da política comum (sucessivamente os artigos 43.º e 37.º

³¹ Comissão das Comunidades Europeias, *Relatório sobre a aplicação do regime* – Documento COM (1997) 388 de 22 de Julho de 1997.

³² Documento COM (2003) 516 de 25 de Agosto de 2003. Para uma visão global do regime, v. os relatórios mais recentes sobre

a aplicação do regime – Documentos COM (2003) 574 de 1 de Outubro de 2003 e COM (2006) 734 de 30 de Novembro de 2006.

³³ Decisão 92/448/CEE da Comissão – JO L 248, de 28.8.1992, p. 7.

³⁴ Regulamento (CE) n.º 791/2007 do Conselho – JO L 176, de 6.7.2007, p. 1.

do Tratado) ou, em período mais recente, com a dupla base jurídica dos artigos 37.º e 299.º, n.º 2, o que demonstra, neste último caso, a vontade do legislador comunitário em realçar que se trata de um regime que encontra a sua legitimidade na nova disposição ‘constitucional’ relativa às regiões ultraperiféricas.

Por outro lado, o regime, na sua forma actual, confere aos Estados-Membros uma margem de apreciação considerável no que se refere, nomeadamente, à elaboração de planos de compensação (indicação dos níveis respectivos) ou à modulação (variação das espécies, das quantidades e do nível de compensação com vista ao melhor aproveitamento possível dos montantes financeiros dis-

poníveis). E note-se também, como elemento muito interessante, que a partir da prorrogação de 2003, o regime incorporou uma disposição de carácter geral, relativa à modulação e à apreciação dos Estados-Membros em matéria de estabelecimento das listas das espécies beneficiárias e das quantidades respectivas, que faz apelo aos “aspectos qualitativos e quantitativos da produção e da comercialização”³⁵. Trata-se do reconhecimento de que as autoridades competentes, pela proximidade com a realidade a tratar, dispõem de um poder de análise muito alargado no que diz respeito ao envolvimento de carácter biológico e económico das espécies que são objecto do regime.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E NOTAS DE PROSPECTIVA. A IMPORTÂNCIA DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS EUROPEIAS NA GOVERNAÇÃO DOS OCEANOS

Pode dar-se hoje como estabelecido o consenso segundo o qual as Regiões ultraperiféricas assumem papel de relevo na problemática da gestão dos espaços oceânicos e contribuem, neste contexto, para uma visão que propicia as condições de um desenvolvimento sustentado, assente em equilíbrios fundamentais no que diz respeito aos recursos respectivos.

As Instituições e os órgãos comunitários têm-se pronunciado neste sentido ao longo dos tempos, chamando fre-

quentemente a atenção dos decisores, nos domínios que nos ocuparam nos pontos precedentes, para a situação particular destas regiões. Relevaremos as seguintes posições: “O sector da pesca desempenha um papel primordial no desenvolvimento socio-

³⁵ V. os artigos 8.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 2328/2003 do Conselho (JO L 345, de 31.12.2003, p.34) e 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 791/2007 do Conselho (JO L 176, de 6.7.2007, p.1).

económico das regiões ultraperiféricas, atendendo à sua importância a nível do tecido produtivo local. Com efeito, trata-se de um sector que, à escala das economias destas regiões, se traduz em actividades diversificadas, que mantêm activa uma parte importante da população, sobretudo no quadro das empresas familiares”³⁶; “No sector da pesca, a Comissão dedica especial importância a que a política comum da pesca tome em conta as especificidades das regiões ultraperiféricas. A coerência das vertentes interna e externa da política comum da pesca constitui igualmente uma preocupação constante”³⁷; “O posicionamento geográfico específico das regiões ultraperiféricas no Oceano Atlântico, no Oceano Índico e no Mar das Caraíbas dá uma dimensão mundial à Europa e confere às regiões ultraperiféricas um papel importante a desempenhar na futura política marítima da Comunidade Europeia”; “A dimensão das suas zonas económicas exclusivas equivale à soma das superfícies do Mediterrâneo e do Mar Báltico, permite-lhes prestar serviços

importantes em termos de ecossistema e faz dos seus Estados-Membros líderes mundiais em termos de espaço marítimo”; “Pela sua acção para a manutenção e o desenvolvimento da estratégia para as regiões ultraperiféricas, a Comissão preencheu o seu mandato em todos os domínios da intervenção comunitária, combinando o apoio financeiro com a adopção de medidas específicas. Esta estratégia apoiou-se na parceria com os três Estados-Membros e as sete regiões ultraperiféricas e ainda nas orientações definidas pelas outras instituições europeias”³⁸.

De facto, tanto as Instituições como os órgãos comunitários têm-se pronunciado profusamente sobre a política comunitária em favor das regiões ultraperiféricas no âmbito específico da sua dimensão marítima. Assim, no que diz respeito ao sector das pescas, e com incidência na Região, as preocupações vão no seguinte sentido: adopção de medidas que garantam um desenvolvimento sustentável e a protecção da biodiversidade; tratamento específico da frota; atenção devida à

³⁶ Comissão das Comunidades Europeias, *Relatório da Comissão sobre as medidas destinadas a dar cumprimento ao n.º 2 do artigo 299.º – As Regiões Ultraperiféricas da União Europeia* – Documento COM (2000) 147 de 13 de Março de 2000.

³⁷ Comissão das Comunidades Europeias, *Uma parceria reforçada para as regiões*

ultraperiféricas – Documento COM (2004) 343 de 26 de Maio de 2004.

³⁸ Comissão das Comunidades Europeias, *Estratégia para as Regiões Ultraperiféricas: Progressos Alcançados e Perspectivas Futuras* – Documento COM (2007) 507 de 12 de Setembro de 2007.

política de conservação, gestão e investigação dos recursos, bem como ao estudo das ciências marinhas em geral, tendo em conta as oportunidades no âmbito da inovação e da investigação; avaliação regular dos recursos; continuação dos sistemas de compensação dos sobrecustos verificados no escoamento dos produtos³⁹. No plano da ‘política marítima integrada’, a Comissão das Comunidades Europeias tem defendido um quadro coerente que integre todas as interações existentes entre os sectores de actividade em presença. Particularmente em relação às pescas, um relevo especial é conferido à abordagem baseada no ecossistema⁴⁰. Ainda recentemente, num documento de referência, foi mais uma vez acentuada a importância dos objectivos de conservação e indicados alguns caminhos que em muito poderão contribuir para

uma valorização dos recursos e para o surgimento de oportunidades: a abordagem por ecossistemas; a criação de zonas protegidas com regulamentação especial; a excelência da investigação, da tecnologia e da inovação; a coordenação interna em matéria de assuntos marítimos; o desenvolvimento de políticas marítimas integradas regionais; a formação de ‘clusters marítimos’ a partir dos operadores económicos, que deveriam cooperar com as outras partes interessadas⁴¹. O conjunto de objectivos aqui enunciado terá de ser concretizado também através dos mecanismos próprios do quadro legislativo que enforma a política comum de pescas. Não podemos, pois, deixar de fazer referência, por um lado, às disposições do direito originário mais significativas, e, por outro, às perspectivas que se podem descortinar no âmbito da compe-

³⁹ V. a Resolução do Parlamento Europeu (JO C 197, de 12.7.2001, p. 197) e os Pareceres do Comité Económico e Social (JO C 221, de 17.9.2002, p. 37 e JO C 294, de 25.11.2005, p. 21) e do Comité das Regiões (JO C 71, de 22.3.2005, p. 40 e JO C 172, de 5.7.2008, p. 7).

⁴⁰ V. *A Pesca e a Aquicultura na Europa* (Ed. Comissão das Comunidades Europeias), n.º 37, Fevereiro de 2008, p. 9, e n.º 38, Abril de 2008, p. 5.

Nos termos do Direito Internacional aplicável, entende-se por ‘ecossistema’ o complexo dinâmico formado por comunidades de plantas, de animais e de micro-organismos

e pelo seu ambiente não vivo que, por meio da respectiva interacção, constituem uma unidade funcional. Cf. o Artigo 2.º da Convenção sobre a Diversidade Biológica (adoptada em Nairobi em 22 de Maio de 1992 e aberta para assinatura no Rio de Janeiro em 5 de Junho de 1992).

⁴¹ Comissão das Comunidades Europeias, *Orientações para uma abordagem integrada da política marítima: rumo a melhores práticas de governação marítima integrada e de consulta das partes interessadas* – Documento COM (2008) 395 de 26 de Junho de 2008.

tência comunitária relativa ao sector. Em relação à primeira, há que referir que o Tratado que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007 (Tratado de Lisboa), veio manter, no essencial, a formulação do n.º 2 do artigo 299.º, transformando este número em disposição autónoma (o novo artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE), apenas modificando esta disposição no sentido de incluir duas novas regiões (Saint-Barthélemy e Saint-Martin) e de aditar uma frase segundo a qual, quando as medidas específicas em questão sejam adoptadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu. Manteve-se, pois, em matéria de processo decisório, o sistema do actual artigo 299.º, n.º 2, dado que, em lugar da aplicação, quando estejam em causa estas medidas específicas, do agora designado ‘processo legislativo ordinário’ (isto é, co-decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, previsto no novo artigo 294.º do TFUE e aplicável à política comum de pescas por força do novo artigo 43.º do TFUE), o legislador comunitário optou pela adopção de actos legislativos do Conselho por maioria qualificada e consulta do Parlamento Europeu.

No que diz respeito à competência comunitária, o Tratado de Lisboa vem explicitar o conteúdo respectivo, para a matéria que nos interessa, nos seguintes termos, que passam a constar, respectivamente, dos artigos 3.º, n.º 1, alínea d), e 4.º, n.º 2, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: “A União dispõe de competência exclusiva nos seguintes domínios: Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas”; “As competências partilhadas entre a União e os Estados-membros aplicam-se aos principais domínios a seguir enunciados: agricultura e pescas, com excepção da conservação dos recursos biológicos do mar”. O Tratado veio apenas explicitar que a competência exclusiva comunitária se exerce no domínio da conservação dos recursos. Nestas circunstâncias, a partilha de competência apenas pode ter lugar nos domínios *não directamente relacionados* com a conservação e em que, tendo em conta o acervo comunitário a que já aludimos anteriormente (nomeadamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias), pode haver acção a nível comunitário e a nível nacional: a investigação científica, o desenvolvimento tecnológico ou a cooperação para o desenvolvimento.

A governação dos oceanos é, como vimos, matéria de reflexão aprofundada por parte das instâncias comu-

nitárias, tendo-se desenvolvido, nos tempos mais recentes, certas orientações e efectuado algumas propostas de índole legislativa que constituem uma contribuição muito pertinente no contexto desta problemática.

Há que ter consciência que não existe, a nível global, um organismo de regulação das actividades que se desenvolvem neste âmbito, pelo que se afigura de primordial importância a elaboração de normas através daquilo que designaríamos por uma ‘participação de influência’ relativamente à acção das organizações internacionais competentes, e a denominada ‘prática dos Estados’. Integrada no espaço comunitário, a Região tem hoje ao seu dispor um conjunto de mecanismos a este nível e do qual destacaríamos, no que se refere ao processo de adopção das decisões comunitárias, os comités que assistem formalmente a Comissão neste processo, bem como o Conselho Consultivo Regional para as Águas Ocidentais Sul, que cobre as águas em torno dos Açores⁴². O enquadramento propiciado pelas dispo-

sições dos Tratados e pelos diversos instrumentos da política comum permitirá um grau de participação e um conjunto de soluções adequados às condicionantes e às necessidades da Região.

*

As reflexões que aqui deixámos devem incitar-nos a revisitar assiduamente esta temática e, nessa incursão, a procurar respostas para as questões suscitadas por uma realidade que nos interpela de modo impressionante. Afinal, à semelhança do mar, que, como indicia o poema, é história de constante viagem e de permanente retorno :

«Moro à beira do mar
 donde oiço o seu cantar
 noite e dia o seu vai e vem
 com ele adormeço
 e de manhã amanheço
 ouvindo o seu vai e vem
 (...))»

Samacaio, canção popular açoriana⁴³

⁴² V. a Decisão 2007/222/CE da Comissão – JO L 95 de 5.4.2007, p. 52. Estes Conselhos foram instituídos pela Decisão 2004/585/CE do Conselho (JO L 256, de 3.8.2004, p. 17), modificada pela Decisão 2007/409/CE – JO L 155, de 15.6.2007, p. 68.

⁴³ *Cem Poemas Portugueses sobre Portugal e o Mar* (Seleccção, organização e introdução de José Fanha e José Jorge Letria), Ed. Terramar, Lisboa, 2003, p. 270.

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Nuno Sérgio Marques (2004), “‘Governança internacional do Oceano’ no quadro da CNUDM: realismo e cooperação num processo multipolar” in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Ed. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora: 503-540.
- APOLLIS, Gilbert (1983), “Le régime communautaire d’accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques” in *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 29: 646-673.
- AZZI, Giuseppe Ciavarini (2000), “Etapas por Etapa, o Caminho que Conduziu ao Estatuto das Regiões Ultraperiféricas” in *Economia & Prospectiva*, n.º 13/14, Jul./Dez., Ed. do Ministério da Economia, Lisboa: 49-59.
- BASTOS, Fernando Loureiro (1993), *Algumas notas sobre a Zona Económica Exclusiva e a caracterização do Direito Internacional contemporâneo*, ed. Lusolivro, Linda-a-Velha.
- BASTOS, Fernando Loureiro (2005), *A internacionalização dos recursos naturais marinhos*, Lisboa.
- BOOSS, Dierk (1983), “La politique commune de la pêche: quelques aspects juridiques” in *Revue du Marché Commun*, n.º 269: 404-415.
- BUHL, Johannes Fons (1982), “The European Economic Community and the Law of the Sea” in *Ocean Development and International Law Journal*, Volume 11, Number 3/4:181-200.
- BURY, Claire & SACK, Jörn (2003), “The European Union” in *The Exclusive Economic Zone and the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982-2000: a preliminary assessment of State practice* (Edited by Erick Franckx and Philippe Gautier), Ed. Bruylant, Bruxelles: 65-77.
- CAMPOS, João Mota de & CAMPOS, João Luiz Mota de (2002), *Contencioso comunitário*, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- CARDOSO, Fernando José Correia (1996), “Aspectos do regime de conservação e de gestão dos recursos da pesca em Direito Comunitário” in *Economia e Sociologia*, n.º 61, Évora: 149-184.
- CARDOSO, Fernando José Correia (1998), “As regiões ultraperiféricas na ordem jurídica comunitária” in *Economia e Sociologia*, n.º 65, Évora: 127-140.
- CARDOSO, Fernando José Correia (2005), “Aspectos jurídicos da inserção das regiões ultraperiféricas na política comum das pescas” in *Revista de Marinha*, n.º 924, Lisboa: 10-12.
- CHURCHILL, Robin R. (1987), *EEC Fisheries Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- CICIRIELLO, Maria Clelia (1993), “La conservazione e la gestione razionale delle risorse alieutiche nel diritto internazionale del mare e nel diritto comunitario” in *Comunità Internazionale*, Vol. XLVIII, n.º 3, Padova: 448-474.
- CLARIANA, Gregorio Garzón (1995), “L’Union européenne et la Convention de 1982 sur le droit de la mer” in *Revue belge de droit international*, Vol. 28, n.º 1, Bruxelles: 36-45.
- DE MARFFY, Annick (2004), “Ocean Governance: A Process in the Right Direction for the Effective Management of the Oceans”

- in *Ocean Yearbook* 18, Ed. University of Chicago: 162-192.
- DUPUY, René-Jean (1985), “La Convention sur le droit de la mer et le Nouvel ordre mondial” in Académie Diplomatique Internationale, *Propos sur le nouveau droit de la mer*, éd. A. Pedone, Paris: 111-118.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (1983), *A política comum de pescas da Comunidade Europeia – um exemplo de dinâmica comunitária no contexto internacional*, Morais Editores, Lisboa.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar de (2000), “Zona Económica Exclusiva” in *Estudos de Direito Público*, Volume I, Ed. Principia, Cascais: 137-187.
- GUEDES, Armando M. Marques (1998), *Direito do Mar*, Coimbra Editora, Coimbra.
- HEREDIA, José Manuel Sobrino (2007), “La mar, un escenario abierto” in *Mares y océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia: 23-37.
- KWIATKOWSKA, Barbara (1989), *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London.
- LEIGH, Michael (1983), *European integration and the Common Fisheries Policy*, Ed. Croom-Helm, London.
- MACHETE, Pedro (1989, 1991), “A zona económica exclusiva: um conceito do novo direito internacional do mar” in *Direito e Justiça*, Lisboa, 1989/1990, Volume IV: 221-236; 1991, Volume V: 219-276.
- MARGELLOS, Théophile (1997), “L’émérgence de la ‘région’ dans l’ordre juridique communautaire” in *L’Europe et les régions – Aspects juridiques* (dir. Georges Vander-sanden), éd. de l’Université de Bruxelles: 19-63.
- MARTINS, Ana Maria Guerra (2004), *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Ed. Almedina, Coimbra.
- MESTRE, Christian-Petit, Yves (1995), “La cohésion économique et sociale après le Traité sur l’Union européenne” in *Revue trimestrielle de droit européen*, 31 (2): 207-243.
- OLIVESI, Claude (1996), “Du développement structurel à l’espace euro-méditerranéen: les îles et la construction européenne” in *Les politiques du néo-régionalisme* (dir. Richard Balme), éd. Economica, Paris: 207-233.
- PAULIN, Elisa & RIGOBERT, Marie-Josèphe (1993), “Les régions ultrapériphériques et la CEE” in *Revue du Marché Commun*, n.º 368: 436-443.
- PIRES, Francisco Lucas (1996), *Regionalização e Europa*, Ed. Universidade Autónoma de Lisboa.
- PIRES, Francisco Lucas (1997), *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Ed. Almedina, Coimbra.
- QUENEUDEC, Jean-Pierre (1992), “À propos des espaces maritimes communautaires” in *Recueil d’Études à la mémoire de Gilbert APPOLIS*, éd. A. Pedone, Paris: 247-251.
- RAIGÓN, Rafael Casado (2007), “Nuevas tendencias en materia de conservación y gestión de los recursos marinos vivos” in *Mares y océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia: 73-98.
- RIBEIRO, Manuel de Almeida (1992), *A Zona Económica Exclusiva*, Ed. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

- RUBIO, Nathalie (2003), “La cohésion économique et sociale et les régions ultrapériphériques” in *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale* (éd. Stéphane Leclerc), éd. Bruylant, Bruxelles: 215-237.
- SIGVALDSSON, Herluf (1996), “The International Whaling Commission – The Transition from a ‘Whaling Club’ to a ‘Preservation Club’” in *Cooperation and Conflict*, London, vol. 31 (3): 311-352.
- VIGNES, Daniel (1970), “La réglementation de la pêche dans le Marché Commun au regard du droit communautaire et du droit international” in *Annuaire Français de Droit International*: 829-840.
- VIGNES, Daniel (1985), “La Communauté économique européenne à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer” in Académie Diplomatique Internationale, *Propos sur le nouveau droit de la mer*, éd. A. Pedone, Paris: 99-109.
- VIGNES, Daniel (1994), “Le nouveau droit de la mer est-il menacé par le nouvel ordre mondial?” in *Les nouveaux aspects du droit international, Colloque des 14, 15 et 16 avril 1994, Rencontres internationales de la Faculté de Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis*, éd. A. Pedone, Paris: 219-248.
- VIGNES, Daniel *et al.* (2000), *Le droit international de la pêche maritime*, éd. Bruylant, Bruxelles.

