ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
27 de Março de 1990 *

No processo C-9/89,

Reino de Espanha, representado por Javier Conde de Saro, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, e por Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, do Serviço do Contencioso Comunitário, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na embaixada de Espanha, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

recorrente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Antonio Sacchettini, director no Serviço Jurídico, Jacques Demoly, administrador principal desse Serviço, e German-Luis Ramos Ruano, membro do mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Jörg Käser, director dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Conrad-Adenauer,

recorrido,

apoiado por

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelos seus consultores jurídicos Robert Caspar Fischer e Francisco José Santaolalla, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniente,

e por

* Língua do processo: espanhol.

Reino Unido, representado por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na embaixada da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, 14, boulevard Roosevelt,

interveniente,

que tem por objecto um pedido de anulação do Regulamento (CEE) n.° 3483/88 do Conselho, de 7 de Novembro de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2241/87, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 306, p. 2),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn e F. A. Schockweiler, presidentes de secção, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: J. -G. Giraud

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 31 de Janeiro de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 22 de Fevereiro de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição registada na Secretaria do Tribunal em 13 de Janeiro de 1989, o Reino de Espanha requereu, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, a anulação do Regulamento (CEE) n.° 3483/88 do Conselho, de 7 de Novembro de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2241/87, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 306, p. 2).

2 As medidas de controlo que constituem o objecto do presente processo são as adoptadas em conformidade com os artigos 10.° e 11.° do Regulamento (CEE) n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56). Nos termos do seu artigo 1.°, este regulamento estabelece um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca para garantir «a protecção dos fundos marinhos, a conservação dos recursos biológicos do mar e a sua exploração equilibrada em bases duráveis e em condições económicas e sociais adequadas». Para tanto, esse regime devia integrar nomeadamente medidas de conservação, regras de utilização e de repartição dos recursos, disposições especiais para a pesca costeira e medidas de controlo.

3 Na sequência de substanciais alterações introduzidas em matéria de inspecção e de controlo das actividades piscatórias, o Regulamento n.° 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 207, p. 1), procedeu, por razões de clareza, à codificação das normas aplicáveis na matéria. Segundo os considerandos do regulamento, estas regras devem incluir disposições relativas à inspecção e controlo pelas autoridades dos Estados-membros de todos os navios de pesca, incluindo os navios de países terceiros, tanto no mar como nos portos, e de todas as actividades cuja inspecção deveria permitir verificar a execução do regulamento e a repressão das infracções à regulamentação aplicável.

4 O Regulamento n.° 3483/88, cuja legalidade é contestada pelo Reino de Espanha, introduz certas alterações às disposições do Regulamento n.° 2241/87, aditando-lhe cinco novos artigos. Segundo os seus considerandos, o regulamento inspira-se na necessidade de reforçar a aplicação das regras de conservação dos recursos da pesca através de uma melhor cooperação entre os Estados-membros a fim de evitar a pesca excessiva, e prevê, para esse efeito, permitir aos Estados-membros obter, a seu pedido, informações mais rápidas e mais pormenorizadas sobre os desembarques efectuados pelos seus navios noutro Estado-membro.

5 Para mais ampla exposição dos factos e da tramitação do processo, bem como dos fundamentos e argumentos das partes e dos intervenientes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

6 Os quatro fundamentos invocados pelo Governo espanhol referem-se, respectivamente, aos artigos 9.°-A, 11.°-A, 11.°-B e 11.°-C que o Regulamento n.° 3483/88 aditou às disposições do Regulamento n.° 2241/87. Convém examiná-los por ordem sucessiva.

a) Artigo 9.°-A (comunicação de informações)

7 Segundo o artigo 9.°-A, o Estado-membro de registo de navios de pesca, ou cuja bandeira esses navios arvoram, pode solicitar aos outros Estados-membros as informações relativas aos desembarques ou transbordos efectuados por esses navios nos seus portos ou nas suas águas marítimas, quando essas informações incidam sobre uma unidade populacional («stock») ou grupo de unidades populacionais («stocks») especial sujeitos a quota atribuída a esse Estado-membro de registo. Os outros Estados-membros devem fornecer essas informações no prazo de quatro dias; estas serão igualmente transmitidas à Comissão.

8 O Governo espanhol acusa esta nova disposição de colocar as operações de controlo das actividades de pesca a cargo do Estado-membro em que os desembarques são efectuados e transferir assim as responsabilidades do Estado-membro de registo para o Estado de desembarque. As quotas teriam, com efeito, sido atribuídas em função da bandeira ou do registo dos navios de pesca, sendo cada Estado-membro assim obrigado a controlar a actividade dos seus próprios navios.

9 Há que recordar, em primeiro lugar, como o Governo britânico e a Comissão, intervenientes, alegaram com razão, que o regime que era aplicável antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 3483/88 impunha o cuidado de controlar o respeito das regras de limitação das capturas a todos os Estados-membros, e não apenas ao Estado de registo. Segundo o n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87, cada Estado-membro exerce os controlos necessários «no seu território e nas águas marítimas que dependem da sua soberania ou da sua jurisdição»; esses controlos devem nomedamente incidir sobre as actividades de desembarque, de venda e de armazenagem de peixe e sobre o registo dos desembarques e das vendas.

10 O Regulamento n.° 2241/87 institui, assim, uma responsabilidade conjunta dos Estados-membros para o controlo do regime de limitação das capturas. É neste mesmo espírito que o n.° 3 do artigo 1.° do regulamento obriga os Estados-mem-

bros a coordenar as suas actividades de controlo e a introduzir «medidas que permitam às suas autoridades competentes bem como à Comissão serem informadas de modo regular e recíproco sobre a experiência adquirida». Ora, o artigo 9.°-A limita-se a especificar essas obrigações de informação.

11 Convém considerar, em segundo lugar, que o Governo espanhol não pôde indicar as razões jurídicas que constituiriam obstáculo a uma alteração do regime de controlo tal como foi inicialmente previsto pelo Regulamento n.° 2241/87. Na sua petição, contentou-se em apontar os novos meios de controlo e as despesas adicionais que implicaria a nova disposição, sem, no entanto, demonstrar por que tais elementos seriam susceptíveis de pôr em causa a validade desta. Na audiência, o Governo espanhol invocou o princípio da proporcionalidade, mas não explicou até que ponto as medidas introduzidas pelo artigo 9.°-A seriam mais onerosas que o necessário para chegar a um regime coerente de controlo.

12 Por conseguinte, o fundamento do Governo espanhol dirigido contra o artigo 9.°-A deve ser rejeitado.

b) Artigo 11.°-A (controlo das licenças)

13 Um Estado-membro que subordine, no âmbito da quota que lhe foi atribuída, as actividades de pesca dos seus navios a um regime de licenças deve fornecer, por força do disposto no n.° 1 do artigo 11.°-A, certas informações à Comissão e aos outros Estados-membros. Nos termos do n.° 2 do mesmo artigo, é proibido «capturar, reter a bordo, transbordar ou desembarcar peixe da quota em causa, a não ser que o navio disponha de uma licença para exercer actividades de pesca sob essa quota» bem como nos casos em que a licença tenha sido retirada ou suspensa. O controlo da existência a bordo de uma licença pode assim incumbir às autoridades do Estado-membro de desembarque ou de transbordo.

14 O Governo espanhol sustenta que esta nova disposição modifica sensivelmente o regime geral das licenças de pesca, obrigando o Estado-membro de desembarque a assumir o papel de garante de um regime de licenças instituído por outro Estado-membro. O regime de licenças estaria assim a «comunitarizar-se».

15 A este propósito, há que assinalar que o Regulamento n.° 170/83 instituiu, a partir de Janeiro de 1983, um «regime comunitário» de conservação e de gestão dos recursos do mar (artigo 1.°, primeiro parágrafo). Este regime inclui, entre outras, medidas de conservação que podem comportar uma limitação das capturas [artigo 2.°, n.° 2, alínea d)]. Para esse efeito, o total admissível das capturas por unidade populacional («stock») ou grupo de unidades populaconais («stocks») em causa é fixado para se determinar, nessa base, o volume das capturas disponíveis para a Comunidade (artigo 3.°). É esse volume que é em seguida «repartido entre os Estados-membros» (n.° 1 do artigo 4.°). Cabe às autoridades dos Estados-membros determinar, em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das quotas que lhes foram atribuídas.

16 Resulta daí que um regime de licenças instituído pelo Estado-membro de registo constitui um dos métodos de que os Estados-membros dispõem para fazer respeitar os limites de captura impostos no âmbito do regime comunitário de conservação. Assim, o Conselho podia reforçar o respeito dos regimes de licenças, impondo a colaboração dos Estados-membros diferentes do do registo, sem violar qualquer norma do Tratado nem qualquer princípio de direito.

17 O segundo fundamento do Governo espanhol não pode, pois, ser acolhido.

c) Artigo 11.°-B (controlo de certificados)

18 O artigo 11.°-B visa o problema especial dos navios que infringiram as regras de conservação ou as medidas de controlo adoptadas pela Comunidade ou pelo Estado-membro de registo. Por este motivo, podem ser sujeitos a medidas de controlo adicionais que prevejam que, durante um período máximo de um ano, devem dispor a bordo de um certificado emitido pelo Estado-membro de registo, e que comprove que este inspeccionou o navio em questão no decurso dos últimos dois meses. O artigo 11.°-B prevê que esses navios não podem desembarcar ou transbordar as suas capturas de peixe, sujeitas a quota, num porto ou nas águas marítimas de outro Estado-membro sem demonstrar que o certificado se encontra a bordo.

19 Segundo o Governo espanhol, essa medida de controlo suplementar obriga o navio em causa a não vender as suas capturas num Estado-membro da Comunidade sem ter previamente regressado ao Estado-membro de registo para aí se submeter a

uma inspecção e obter o certificado que lhe permitirá desembarcar as suas capturas no porto da sua escolha. Tal medida tornaria difícil a exportação do peixe a partir do Estado-membro de registo e constituiria, assim, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação proibida pelo artigo 34.° do Tratado CEE.

20 Há que declarar, antes de mais, como aliás sublinhou o Conselho, que o artigo 11.°-B não impõe restrições à exportação de peixe mas incide sobre a detenção a bordo de um documento comprovativo de que o navio foi inspeccionado no decurso dos últimos dois meses. Essa obrigação aplica-se apenas a navios que tenham já cometido infracções ao regime de conservação.

21 Convém recordar em seguida que, segundo a jurisprudência do Tribunal, o artigo 34.° tem em vista apenas as medidas que têm por objecto ou por efeito restringir especificamente as correntes de exportação e estabelecer assim uma diferença de tratamento entre o comércio interno de um Estado-membro e o seu comércio de exportação, de forma a assegurar uma vantagem especial à produção nacional ou ao mercado interno, em detrimento da produção ou do comércio de outros Estados-membros (acórdão de 8 de Novembro de 1979, Groenveld, 15/79, Recueil, p. 3409).

22 O Governo espanhol não conseguiu demonstrar por que a obrigação imposta pela regulamentação comunitária de ter um certificado a bordo de um navio de pesca seria susceptível de restringir especificamente as correntes de trocas entre os Estados-membros e poderia por isso ser considerada um entrave à exportação na acepção do artigo 34.° do Tratado.

23 O fundamento alegado contra o artigo 11.°-B deve, por isso, ser rejeitado.

d) Artigo 11.°-C (instauração de processos por infracções)

24 O artigo 11.°-C diz respeito às obrigações das autoridades do Estado-membro de desembarque ou de transbordo em matéria de sanções. Quando essas autoridades verifiquem certas infracções ao regime da limitação das capturas, são obrigadas a instaurar contra o capitão do navio em causa, ou contra qualquer outra pessoa responsável, procedimento criminal ou administrativo susceptível de conduzir à privação dos responsáveis do lucro económico da infracção ou a qualquer outro resultado proporcional à gravidade da infracção e que os desencoraje eficazmente de cometer outras infracções da mesma natureza. O Estado-membro de desembarque pode, todavia, transferir o processo por infracção em causa para o Estado-membro de registo com o consentimento deste. As quantidades desembarcadas ou transbordadas ilegalmente podem ser imputadas na quota atribuída ao Estado-membro de desembarque ou de transbordo quando este não instaure acção penal ou processo administrativo contra as pessoas responsáveis ou não transfira esses procedimentos para o Estado-membro de registo.

25 O Governo espanhol formula diversas acusações contra esta disposição, algumas das quais assentam na transferência de responsabilidades do Estado-membro de registo para o de desembarque; essas acusações devem ser rejeitadas pelas razões já invocadas aquando do exame dos fundamentos alegados contra os artigos 9.°-A e 11.°-A.

26 O Governo espanhol invoca igualmente duas novas acusações. Segundo a primeira, as autoridades do Estado-membro não teriam competência para punir comportamentos de navios estrangeiros que não ocorreram no seu território, dado que o poder de punir de um Estado, em conformidade com as normas do direito internacional público, tem carácter territorial. A segunda nova acusação diz respeito à imputação das capturas ilegalmente desembarcadas ou transbordadas na quota do Estado-membro de desembarque ou de transbordo. Esta medida constituiria uma sanção desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido, que é o de assegurar uma aplicação correcta do regime de quotas, e desprovida de garantias a nível processual.

27 No que toca à competência do Estado-membro de desembarque para proceder criminal ou administrativamente contra o capitão de um navio com bandeira de outro Estado-membro, há que observar que o artigo 11.°-C, ao mesmo tempo que visa reforçar o sistema de controlo, não obriga os Estados-membros a alargar os

seus poderes para além dos limites resultantes dos princípios geralmente admitidos em matéria de repartição de competências penais entre os estados. O próprio texto do artigo refere-se explicitamente às «disposições pertinentes da legislação nacional».

28 Convém notar em seguida que a ultrapassagem das quotas que o sistema de controlo procura evitar se realiza não pela captura de certos peixes, mas pelo desembarque ou pelo transbordo de capturas excedentárias. Resulta, com efeito, do artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87 que os controlos e inspecções impostos pela regulamentação comunitária visam «as actividades de desembarque, de venda e de armazenagem de peixe e os registos dos desembarques e das vendas». Os artigos 6.° e 7.° do mesmo regulamento determinam quais são as obrigações do capitão de um navio de pesca que arvore bandeira de um Estado-membro ou registado num Estado-membro; essas obrigações incluem nomeadamente as declarações e as informações relativas às capturas que o capitão deve fornecer aquando da descarga em terra ou aquando do transbordo de quaisquer quantidades de peixes de unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais sujeitos a limitação de capturas.

29 Daí resulta que as infracções ao regime de quotas que devem ser punidas pelo Estado-membro de desembarque ou de transbordo por força do artigo 11.°-C são as que ocorrem aquando da descarga em terra ou aquando do transbordo de capturas num porto desse Estado-membro ou nas águas marítimas que dependem da sua soberania ou da sua jurisdição. A acusação do Governo espanhol deve, por isso, ser rejeitada.

30 No que toca à imputação das capturas ilegalmente desembarcadas ou transbordadas na quota do Estado-membro de desembarque ou de transbordo, a Comissão alegou que essa imputação não constitui sanção do incumprimento das obrigações do Estado-membro em causa, e sim uma aplicação da norma de dedução das quantidades capturadas para além da quota, dedução essa necessária à gestão do regime de quotas no quadro do total admissível de capturas. Sem o artigo 11.°-C, essa dedução atingiria apenas o Estado-membro de registo, escapando a ultrapassagem em causa inteiramente ao seu controlo. A imputação na quota do Estado-membro de desembarque constituiria uma reacção adequada às ultrapassagens que seriam ocasionadas por um controlo deficiente por parte desse Estado-membro.

31 Esta argumentação da Comissão deve ser acolhida. O Conselho podia decidir, sem violar o princípio da proporcionalidade, que a responsabilidade conjunta dos Estados-membros pelo controlo do regime de limitação das capturas implica não somente que certas tarefas de inspecção e de controlo incumbam ao Estado-membro de desembarque, mas igualmente que a redução das quotas efectuada na sequência da sua ultrapassagem não seja necessariamente efectuada em detrimento das quotas atribuídas ao Estado-membro de registo dos navios de pesca em causa, quando a ultrapassagem se explique nomeadamente pelo facto de o Estado-membro não ter tomado as medidas de controlo necessárias. Com efeito, pode ser adequado decidir que as quantidades desembarcadas ou transbordadas ilegalmente podem ser deduzidas das quotas atribuídas ao Estado-membro onde essas actividades ocorreram, quando as autoridades desse Estado-membro não tenham nem instaurado acção penal ou processo administrativo nem transferido tal procedimento para o Estado-membro de registo.

32 Por outro lado, convém esclarecer que qualquer decisão da Comissão que reduza quotas de um determinado Estado-membro pode ser impugnada por este através do recurso de anulação, em conformidade com o disposto no primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE.

33 Decorre de tudo o que precede que deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

34 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal for requerido. Tendo o Reino de Espanha sido vencido, há que condená-lo nas despesas, incluindo as despesas efectuadas pela Comissão. Não tendo o Governo britânico formulado pedido quanto às despesas relativas à sua intervenção, estas devem ser por ele suportadas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **O Reino de Espanha é condenado nas despesas, incluindo as efectuadas pela Comissão.**

3) **O Reino Unido suportará as suas próprias despesas.**

Due Slynn Schockweiler Koopmans

Mancini Joliet O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 27 de Março de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due