RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 237/86 *

I — Matéria de facto

1. O Regulamento n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03, F3 p. 220), estabelece, na alínea a) do n.° 2 do artigo 1.°, que a Secção Garantia do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (adiante designado «FEOGA») financia as restituições à exportação para países terceiros.

Nos termos do artigo 2.° do mesmo regulamento, serão financiadas as restituições à exportação para países terceiros concedidas segundo regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

A alínea b) do n.° 2 do artigo 5.° determina que a Comissão apurará, antes do final do ano seguinte, e com base nas contas anuais, as contas dos serviços e organismos encarregados do pagamento das despesas em causa.

2. As grandes linhas de uma política comum no sector das pescas foram estabelecidas em 1970 pelos regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70 do Conselho, de 20 de Outubro de 1970 (JO L 236, p. 1 e 5). O acto de adesão de 1972 procedeu à sua confirmação parcial, bem como à sua parcial alteração, por via dos artigos 100.° a 102.°, designadamente no que se refere ao acesso aos recursos haliêuticos. O artigo 102.°, em especial, previa que, o mais tardar a partir do sexto ano após a adesão, o Conselho, deliberando sobre proposta da Comissão, determinaria as condições de exercício da pesca a fim de garantir a protecção dos fundos marinhos e a conservação dos recursos biológicos do mar.

3. Os regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70 foram substituídos pelo Regulamento n.° 100/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece a organização comum dos mercados no sector dos produtos da pesca (JO L 20, p. 1), e pelo Regulamento n.° 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 20, p. 19; EE 04 F1, p. 16).

No último considerando do Regulamento n.° 100/76 referia-se incumbirem à Comunidade, nos termos dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, as despesas em que incorressem os Estados-membros como consequência das obrigações decorrentes da aplicação do regulamento.

O artigo 1.° do Regulamento n.° 101/76 estabelecia, a fim de promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do sector da pesca e de favorecer a exploração racional dos recursos biológicos do mar e das águas interiores, um regime comum para o exercício da pesca nas águas marítimas, bem como medidas específicas, tendo em vista acções adequadas e de coordenação das políticas estruturais dos Estados-membros.

O artigo 4.° determinava que, no caso de o exercício da pesca nas águas marítimas dos Estados-membros, referidas no artigo 2.°, colocar em perigo os seus recursos, por exploração intensiva, o Conselho, deliberando sobre proposta da Comissão, nos termos do processo previsto no n.° 2 do artigo 43.° do Tratado, poderá adoptar as medidas neces-

* Língua do processo: neerlandês.

sárias para a sua conservação, podendo estas medidas, designadamente, determinar restrições de capturas de certas espécies, de zonas, de períodos de pesca, de métodos e de artes a utilizar.

As regras gerais relativas às restituições para os produtos a que se refere o Regulamento n.° 100/76 foram instituídas pelo Regulamento n.° 110/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece, no sector dos produtos da pesca, regras gerais relativas à atribuição de restituições à exportação e os critérios de fixação do seu montante (JO L 20, p. 48; EE 04 F1 p. 33).

O Regulamento n.° 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que estabelece regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 317, p. 1; EE 03 F17, p. 3), fixa também as regras de execução do regime das restituições às exportações previstas no Regulamento n.° 100/76.

4. Em 6 de Abril de 1976, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 811/76, que autoriza temporariamente certos regimes de quotas de capturas no sector da pesca (JO L 94, p. 1), pelo qual foi concedida autorização aos Estados-membros para limitarem as capturas das suas frotas de pesca de acordo com os compromissos internacionais assumidos ou a assumir. No primeiro considerando desse regulamento realçava-se que «os recursos haliêuticos do mar ficariam gravemente ameaçados por capturas não controladas; que se correria o risco de ver perturbado o desenvolvimento racional da produção dos produtos da pesca caso não fossem limitadas as quantidades das quotas».

5. Em 6 de Outubro de 1976, a Comissão enviou ao Conselho uma proposta de regulamento que instituía um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca, ao qual, porém, o Conselho apenas veio a dar o seu acordo em 1983.

6. Em 3 de Novembro de 1976, o Conselho adoptou uma resolução, designada «de Haia», em cujo anexo VI se declarava que, na expectativa da aplicação de medidas comunitárias, em via de elaboração, os Estados-membros se deveriam abster de tomar medidas unilaterais de conservação dos recursos. Previa-se, contudo, que, no caso de não vir a ser obtido um acordo no seio das comissões internacionais de pesca para o ano de 1977 e de, consequentemente, não ser imediatamente viável a adopção de medidas comunitárias autónomas, poderiam os Estados-membros estabelecer, a título cautelar e de uma forma não discriminatória, medidas adequadas à garantia da protecção dos recursos situados nas zonas costeiras de pesca. Antes de adoptar tais medidas, o Estado-membro em causa procuraria obter a aprovação da Comissão, que deveria ser consultada em todas as fases desses processos.

7. Em 18 de Fevereiro de 1977, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 350/77, que estabelecia algumas medidas transitórias de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 48, p. 28), aplicáveis, o mais tardar, até 31 de Dezembro de 1977.

8. Durante a sessão de 31 de Janeiro de 1978, o Conselho aprovou a comunicação da Comissão segundo a qual, na falta de um regime comum, apenas poderiam ser adoptadas disposições nacionais na medida em que se revelassem estritamente necessárias para a conservação e a gestão dos recursos da pesca, não discriminatórias, conformes ao Tratado, e após se ter previamente tentado obter o acordo da Comissão (JO C 154, p. 5).

9. Em 19 de Dezembro de 1978, o Conselho adoptou medidas transitórias aplicáveis até ao fim de Março de 1979.

10. Em 1 de Janeiro de 1979 terminou o prazo transitório previsto no artigo 102.° do acto de adesão de 1972. A partir dessa data deveria pertencer exclusiva e definitivamente à Comunidade a competência para adopção das medidas visando a conservação dos recursos marítimos. Não tendo sido possível obter um acordo sobre as propostas da Comissão, o Conselho viu-se na necessidade de estabelecer novas medidas transitórias durante o ano de 1979 e em Março de 1980.

11. Em 30 de Maio de 1980, o Conselho adoptou uma declaração relativa à política comum (JO C 158, p. 2), em que se comprometeu a definir uma política global comum da pesca o mais tardar até 1 de Janeiro de 1981. De acordo com os tratados, e nos termos da resolução de 3 de Novembro de 1976 (acordo de Haia), essa política deveria fundar-se, entre outras, em medidas comunitárias racionais e não discriminatórias de gestão dos recursos e de conservação e de reconstituição dos *stocks* e numa justa distribuição das capturas.

A Decisão 80/601 do Conselho, de 16 de Junho de 1980 (JO L 160, p. 48), fazendo referência àquela declaração, adoptou novas medidas transitórias aplicáveis até 31 de Julho de 1980.

A Decisão 80/993 do Conselho, de 28 de Outubro de 1980, baseada nos tratados, relativa às actividades de pesca praticadas nas águas sob soberania ou jurisdição dos Estados-membros, e tomada a título provisório na expectativa de adopção de medidas comunitárias definitivas (JO L 298, p. 38), estabelecia as seguintes medidas transitórias, aplicáveis até 20 de Dezembro de 1980:

«1) Os Estados-membros desenvolverão as suas actividades de pesca com respeito pelos totais admissíveis de capturas ('TAC') e pela parcela dos TAC atribuídas a países terceiros no âmbito dos tratados e acordos com eles celebrados, tal como foram estabelecidas pelo Regulamento n.° 754/80 e pelas propostas de 12 de Setembro e de 24 de Outubro de 1980, e manterão a Comissão informada nos termos do Regulamento n.° 753/80. As capturas efectuadas no decurso do período transitório serão deduzidas das quotas que o Conselho vier em definitivo a determinar para 1980.

2) Quanto às medidas técnicas de conservação e de controlo dos recursos de pesca relativamente às zonas geográficas não abrangidas pelo Regulamento n.° 2527/80 do Conselho, os Estados-membros continuarão a aplicar as mesmas medidas que em 3 de Novembro de 1976, bem como outras disposições adoptadas nos termos dos processos e dos critérios estabelecidos no anexo VI da resolução do Conselho de 3 de Novembro de 1976.»

No decurso da sessão de 15 a 17 de Dezembro de 1980, o Conselho fez constar em acta uma declaração segundo a qual os Estados-membros deveriam desenvolver as actividades de pesca de forma a que as capturas efectuadas pelos seus navios no decurso do período transitório respeitassem os totais admissíveis de capturas (TAC) para 1981, constantes das propostas apresentadas pela Comissão ao Conselho em 18 de Novembro e em 16 de Dezembro de 1980.

12. A Comunidade teria igualmente que entrar em linha de conta, no âmbito da conservação dos recursos, com os seus compromissos internacionais.

13. Em 1981, a Comissão procedeu a sucessivas alterações das suas propostas de TAC, tendo finalmente apresentado ao Conselho, em 24 de Julho de 1981:

— uma proposta de regulamento contendo a fixação, para o ano de 1981, dos totais admissíveis de capturas, e da parte disponível para a Comunidade, relativamente a certos *stocks* de peixes evoluindo na zona de pesca da Comunidade (JO C 224, p. 2);

— uma alteração da proposta de regulamento do Conselho que estabelecia as condições reguladoras do exercício da pesca no âmbito dos totais admissíveis de capturas para 1981 (JO C 224, p. 10), proposta essa de regulamento apresentada ao Conselho em 6 de Março de 1981 (JO C 224, p. 7);

— uma proposta de regulamento contendo a repartição pelos Estados-membros dos totais admissíveis de capturas, disponíveis para a Comunidade em 1981, de *stocks* ou grupos de *stocks* de peixes evoluindo na zona de pesca da Comunidade (JO C 224, p. 11).

Numa declaração dirigida ao Conselho, em 27 de Julho de 1981 (JO C 224, p. 1), a Comissão expôs a situação resultante da ausência de acordo quanto às suas propostas contendo a fixação dos TAC e das quotas para o ano de 1981. A Comissão recordou, citando a jurisprudência do Tribunal e em especial o acórdão de 5 de Maio de 1981 (Comissão/Reino Unido, 804/79, Recueil, p. 1045), que lhe competem certos direitos e obrigações, nos termos do artigo 155.° do Tratado. Considerando o interesse público prioritário, e enquanto medida cautelar na expectativa de uma decisão final do Conselho, a Comissão apelou a que todos os Estados-membros desenvolvessem, em conformidade com os seus direitos e obrigações, as respectivas actividades de pesca de forma a garantir o respeito pelas propostas da Comissão. A Comissão declarou ainda estar determinada a recorrer a todos os meios ao seu alcance para assegurar o respeito pelos Estados-membros das suas propostas, que considerava, face à situação concreta, vinculativas para estes.

No final de Dezembro de 1981 foi publicado o Regulamento n.° 3796/81 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1981, que adoptou a organização comum do mercado no sector dos produtos da pesca (JO L 379, p. 1; EE 04 F1, p. 185). Este diploma revogou o Regulamento n.° 100/76 e, nos termos do seu artigo 37.°, seria aplicável a partir de 1 de Junho de 1982. O n.° 2 do artigo 26.° daquele regulamento dispõe que o financiamento das medidas de intervenção apenas é concedido, para os produtos provenientes de uma unidade populacional *stock* ou grupo de unidades populacionais *stocks*, às quantidades eventualmente atribuídas ao Estado-membro em questão, com base no volume global das capacidades autorizadas por unidade populacional *stock* ou grupo de unidades populacionais *stocks* em questão.

14. A partir de 1 de Janeiro de 1982 e até 31 de Março de 1982, as actividades de pesca desenvolvidas nas águas comunitárias foram de novo regulamentadas por uma decisão transitória do Conselho, a Decisão 81/1052, de 29 de Dezembro de 1981 (JO L 379, p. 52), que recomendava aos Estados-membros o respeito pelos TAC propostos pela Comissão em 24 de Julho de 1981. Seguidamente o Conselho adoptou, para 1982, outras medidas transitórias.

Numa proposta ao Conselho, de 21 de Junho de 1982, a Comissão tinha previsto atribuir aos Países Baixos, para o exercício de 1982, uma quota de sardas e cavalas de 21 000 toneladas. Como solução de compromisso, a Comissão propôs-se, no decurso da reunião do Conselho de 29 de Junho de 1982, fixar a quota neerlandesa de sardas e cavalas em 35 000 toneladas.

Na sessão do Conselho de 21 de Julho de 1982, a Comissão apresentou ao Conselho uma declaração (JO C 199, p. 21), em que constatava o malogro do Conselho na obtenção de um acordo quanto à fixação dos TAC e das quotas. Visando conferir à Comunidade a possibilidade de assumir as suas responsabilidades em matéria de conservação, com base naquela declaração e até 30 de Setembro de 1982, a Comissão relembrou terem os Estados-membros não só o direito de adoptar as medidas necessárias, sob reserva da respectiva aprovação pela Comissão, como também o dever de tomar essas medidas no interesse colectivo, dever esse que a Comissão lhes pode solicitar que assumam. A Comissão declarou terem os seus direitos e deveres origem no Tratado, designadamente nos artigos 5.° (dever de cooperação dos Estados-membros) e 155.° (direitos e obrigações de controlo por parte da Comissão). A Comissão afirmou enfim que, para assegurar uma actividade tão coordenada e estável quanto possível do conjunto da frota de pesca dos Estados-membros, se inspiraria, no exercício das suas funções e designadamente quando fosse chamada a dar a sua aprovação a medidas nacionais de conservação, nas propostas por ela submetidas ao Conselho.

15. A 25 de Janeiro de 1983, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 170/83, de 25 de Janeiro de 1983, que instituiu um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2, p. 56). Em execução deste diploma foi adoptado o Regulamento n.° 172/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que estabeleceu, quanto a alguns *stocks* ou grupos de *stocks* de peixes evoluindo na zona de pesca da Comunidade, os totais admissíveis de capturas para 1982, a parcela dessas capturas disponível para a Comunidade, a repartição dessa parcela entre os Estados-membros e as condições em que poderiam ser pescados os totais admissíveis de capturas (JO L 24, p. 30). Este regulamento previa, para os Países Baixos, uma quota de sardas e cavalas de 35 000 toneladas.

16. Pela sua Decisão 86/443, de 1 de Julho de 1986, relativa ao apuramento das contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia, para o exercíco financeiro de 1982 (JO L 256, p. 29), a Comissão recusou-se a financiar restituições à exportação no sector da pesca num montante de 13 317 224 HFL, com o fundamento de a quantidade pescada para além da quota atribuída não ser susceptível de financiamento comunitário.

17. Em 7 de Julho de 1986, a Comissão notificou esta decisão à representação permanente dos Países Baixos.

II — Tramitação processual e pedidos das partes

1. O recurso do Reino dos Países Baixos deu entrada na Secretaria do Tribunal em 9 de Setembro de 1986.

2. O Tribunal, com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu dar início ao processo oral sem lugar a instrução prévia.

3. O *Reino dos Países Baixos*, recorrente, concluiu pedindo ao Tribunal se digne:

— anular a Decisão 86/443 da Comissão, de 1 de Julho de 1986, na medida em que decide não tomar em consideração, para efeitos de financiamento comunitário, as contas apresentadas pelos Países Baixos para o exercício financeiro de 1982 a título de restituições à exportação no sector da pesca, num montante de 13 317 224 HFL;

— condenar a recorrida no pagamento das despesas do processo.

4. A *Comissão*, recorrida, conclui pedindo ao Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso, por infundado;

— condenar o recorrente no pagamento das despesas do processo.

III — Fundamentos e argumentos das partes

O recurso do Reino dos Países Baixos, interposto nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, invoca, como fundamento, a violação das normas de execução do Tratado, ou seja, do Regulamento n.° 729/70, conjugado com os regulamentos n.os 100/76, 3796/81, 110/76 e 2730/79.

O Reino dos Países Baixos apresentou argumentos que qualifica como argumentos principais e argumento subsidiário.

A — *Quanto aos argumentos principais*

1. O *Reino dos Países Baixos* admite possuir a Comissão, em 1982, a faculdade de exigir a adopção pelos Estados-membros de medidas de conservação, nos termos das propostas por ela apresentadas.

a) O recorrente contesta contudo poderem ser colocadas no mesmo plano as medidas de conservação e a política de mercado. Tratar-se-ia de regulamentações com objectivos totalmente diversos. A conservação basear-se-ia fundamentalmente em considerações de ordem biológica enquanto que a política de mercado seria regulamentada por disposições diversas, como, por exemplo, as organizações de mercado e as regras financeiras. A recorrente defende que o Regulamento n.° 729/70 apenas permite recusar o financiamento comunitário no caso de não ter sido respeitada a regulamentação comunitária em causa relativa à gestão financeira ou à política de mercado. Os totais admissíveis de capturas e as quotas propostas pela Comissão para 1982 não deveriam ser consideradas como regras comunitárias, para os efeitos do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 729/70. O critério determinante para efeitos de apreciação da possibilidade de financiamento seria o respeito pelas exigências específicas no âmbito da organização do mercado e, a este respeito, o recorrente remete para o n.° 8 do acórdão do Tribunal de 7 de Fevereiro de 1979 (Países Baixos/Comissão, 11/76, Recueil, p. 245). A Comissão ampliaria erradamente este critério, nele incluindo a conformidade com outros elementos do direito comunitário totalmente estranhos ao funcionamento do mercado. Nesses termos, a Comissão poderia aplicar arbitrariamente a sanção financeira prevista no Regulamento n.° 729/70 a toda e qualquer infracção que, em sua opinião, fosse cometida contra o direito comunitário.

O recorrente refere não conterem nem o artigo 23.° do Regulamento n.° 100/76, nem o artigo 25.° do Regulamento n.° 3796/81, que entrou em vigor em 1 de Junho de 1982, nenhuma disposição que estabeleça não dever ser paga qualquer restituição relativamente ao peixe pescado fora da quota, contrariamente ao n.° 2 do artigo 26.° do Regulamento n.° 3796/81, que prevê uma tal limitação para as medidas de intervenção.

A regulamentação horizontal relativa às restituições, contida no Regulamento n.° 2730/79 da Comissão, também não consignaria a condição de que o peixe a exportar devesse ser capturado dentro dos limites da quota autorizada. O mesmo sucederia com o regulamento específico relativo às restituições no sector dos produtos da pesca, ou seja, o Regulamento n.° 110/76.

O Reino dos Países Baixos defende que, assim sendo, a condição exigida pela Comissão constitui uma condição suplementar que ela não teria o direito de estabelecer. E ainda que se admita ter esse direito, a Comissão não poderia certamente agir da forma que o fez, decorridos vários anos sobre o pagamento efectivo das restituições.

O recorrente sublinha que a diferença entre as medidas de intervenção e as regras relativas às restituições se explica em função do âmbito dessas regulamentações. Um exportador deveria poder comprar peixe em qualquer local do mercado europeu e exportá-lo beneficiando da restituição à exportação, no caso de preencher todas as condições de obtenção dessa restituição. Teria mesmo a faculdade de recorrer aos órgãos jurisdicionais para obter o pagamento dessas restituições.

b) O recorrente salienta uma contradição na argumentação da Comissão. Caso fosse verdade, do ponto de vista formal, não ter a relação entre o Estado-membro e as empresas relevância para o apuramento das contas do FEOGA, não seria ainda assim possível abstrair totalmente dessa relação, ao aplicar-se a regulamentação comunitária substantiva, visto o Estado-membro pagar as restituições com base na regulamentação comunitária. Dentro da sua perspectiva, a Comissão transferiria todos os problemas difíceis para os Estados-membros, impondo-lhes um risco financeiro excessivo ao proceder ao apuramento das contas apenas quatro anos mais tarde.

Actuando o Estado-membro como órgão executivo da política comunitária, sem poder agir autonomamente, não é admissível, na opinião do Reino dos Países Baixos, que as consequências das lacunas de regulamentação sejam transferidas para os Estados-membros. O condicionalismo legal do pagamento das restituições à exportação deveria ser determinante na definição das modalidades de apuramento das contas do FEOGA entre a Comissão e os Estados-membros.

O recorrente argumenta ser efectivamente difícil a aplicação efectiva do ponto de vista da Comissão. A regulamentação comunitária relativa à política de mercado nada preveria que permitisse a execução do controlo da condição da quota. A própria Comissão o teria admitido de certa maneira no processo 326/85 (Países Baixos/Comissão, Colect. 1987, p. 5091), ao reconhecer ser menos fácil, no caso das restituições do que no das intervenções, determinar ter o peixe em causa sido ilegalmente capturado, por exceder a quota, sendo essa a explicação para o facto de a norma contida no n.° 2 do artigo 26.° do Regulamento n.° 3796/81 apenas ser aplicável às medidas de intervenção. O Reino dos Países Baixos considera que o facto de o legislador não ter querido regular, quanto ao pagamento das restituições à exportação, o problema do peixe pescado em excesso das quotas, em virtude de não ser possível controlar esse excesso, constitui, por maioria de razão, um argumento no sentido de não ser aplicado rigor excessivo para com os Estados-membros quando se encontrasse provado que, de facto, tinha sido objecto de exportação uma quantidade de sardas e cavalas em violação da quota.

O recorrente acrescenta não ter a Comissão indicado em que bases deveria ser organizado um sistema de controlo das restituições. No parecer do recorrente, seria impossível pôr em prática um tal sistema.

c) O recorrente censura a Comissão por não ter utilizado todos os meios à sua disposição para impedir que a quota fosse ultrapassada. De acordo com o recorrente, a Comissão poderia ter reduzido ou suspenso as restituições, como o fez em 1984. A Comissão poderia também ter comunicado mais rapidamente o seu ponto de vista quanto ao não financiamento aos Estados-membros. Não seria admissível que a Comissão se refugiasse no argumento de não dever atribuir importância às declarações mensais, pelo facto de se tratar de meros dados provisórios, e censurasse, ao mesmo tempo, o recorrente por não ter tomado em consideração diversos elementos provisórios.

Acrescenta o recorrente que a Comissão deveria ter adoptado, caso considerasse que o Reino dos Países Baixos não estava a cumprir as suas obrigações comunitárias, as medidas previstas no âmbito do procedimento

adequado estabelecido pelo artigo 169.° do Tratado CEE. Não seria legítimo que a Comissão, num primeiro tempo, autorizasse, com conhecimento de causa, a prática de um acto que considera ilícito, para lhe atribuir, a seguir, consequências financeiras, privando, ademais, o Estado-membro das garantias processuais contidas no citado artigo 169.°

O recorrente afirma que a Comissão apenas lhe comunicou o seu ponto de vista por carta de 13 de Dezembro de 1983, no âmbito do apuramento das contas de 1980-1981. Resultaria também, das respostas dadas pela Comissão no capítulo VI do relatório anual do Tribunal de Contas Europeu, relativo ao exercício financeiro de 1983 (JO 1984, C 348, p. 207), que só tardiamente a Comissão teria adoptado a sua posição.

2. A *Comissão* contesta os argumentos do recorrente.

a) Remete, no essencial, quanto à aplicação do Regulamento n.° 729/70 e à sua interpretação extensiva, para a argumentação por ela expendida no processo 326/85. Considera dever também recusar o financiamento das despesas suplementares resultantes da violação de disposições comunitárias que não sejam normas «financeiras», mesmo que as restituições em causa tenham sido pagas em conformidade com essas normas. Para a Comissão, o problema não residiria em poder aplicar uma sanção financeira em caso de infracção mas em cumprir a sua obrigação que consistiria em recusar o financiamento comunitário em caso de infracção, se, e na medida em que, essa infracção tivesse implicado despesas suplementares sob a forma de restituições. Para a Comissão, é evidente serem também os excessos em relação às quotas de capturas infracções podendo implicar despesas suplementares sob a forma de restituições.

A Comissão afirma jamais ter declarado que não deveria ser concedida qualquer restituição relativamente ao peixe pescado em excesso da quota, mas sim que a restituição concedida relativamente a esse peixe não seria susceptível de financiamento comunitário pelo FEOGA.

A Comissão remete, quanto à análise do n.° 2 do artigo 26.° do Regulamento n.° 3796/81, para o processo 326/85, entendendo que a questão deve ser resolvida com base no Regulamento n.° 729/70.

b) De acordo com a Comissão, quando um Estado-membro deixa de velar por que não seja excedida a quota que lhe foi atribuída, sendo o peixe fora da quota objecto de exportação, dando lugar a uma restituição, esse Estado-membro causou, por negligência, despesas suplementares. Nos termos do Regulamento n.° 729/70 e da jurisprudência do Tribunal, essas despesas suplementares, causadas por uma violação do Tratado, não poderão ser financiadas pelo FEOGA.

A Comissão argumenta constituir a Comunidade, no que se refere ao regime das restituições à exportação, um mercado comum, não sendo pois relevante para a concessão da restituição o saber-se qual é o Estado-membro exportador. Um tal sistema não permitiria facilmente a inclusão de uma condição geral exigindo a prova de que o peixe entregue para exportação não era proveniente de um excesso relativamente às quotas deste ou daquele Estado-membro. Pela mesma razão, o recorrente não pode censurar a Comissão por não ter suspendido ou diminuído a restituição ao tomar conhecimento do excesso em relação à quota neerlandesa de sardas e cavalas. Não seria com efeito razoável suprimir ou suspender uma restituição para o conjunto da Comunidade cada vez que fosse ultrapassada, neste ou naquele Estado-membro, a quota de determinada espécie de peixe. Pelo contrário, segundo a Comissão, o Estado-membro responsável pelo excesso pode e deve esforçar-se, ele próprio, por apreender o peixe capturado pelos seus pescadores em excesso da quota e por impedir a sua colocação no mercado, adoptando sanções ou outras medidas apropriadas de forma a, no mínimo,

não falsear o funcionamento e as despesas dos regimes de restituição. A Comissão é de parecer encontrar-se provavelmente um Estado-membro, que proceda a uma gestão adequada das suas quotas, em condições de apreender e de neutralizar uma parte, pelo menos, das capturas ilegais efectuadas pelos seus próprios pescadores. A Comissão considera, reportando-se às suas alegações no processo 326/85, ter tido em consideração as dificuldades dos Estados-membros nesta matéria no seu cálculo das quantidades.

A ausência, no regime das restituições, de uma regulamentação que permita controlar se o peixe colocado no mercado foi ou não pescado em excesso da quota atribuída a este ou àquele Estado-membro não constituiria, pois, uma lacuna da legislação comunitária.

c) A Comissão afirma não fornecerem as declarações mensais informações relevantes, não apenas por serem provisórias, como também sobretudo por conterem números globais relativos aos pagamentos, sem referência ao período durante o qual o peixe em causa foi exportado, nem à zona submetida ao TAC e às quotas, nem ao período durante o qual foi capturado.

No que se refere à relação entre o procedimento previsto no artigo 169.° do Tratado e o processo de apuramento das contas do FEOGA, a Comissão remete para as suas alegações no processo 326/85.

Além do mais, a Comissão considera terem as autoridades neerlandesas a obrigação de saber, por si próprias e desde 1982, que o facto de permitirem, ou de não impedirem, os excessos em relação às quotas constituía uma violação das suas obrigações comunitárias, sendo pois irregular, e que esse acto irregular, ou essa negligência, implicava despesas suplementares injustificadas sob a forma de restituições. O facto de a Comissão apenas ter comunicado as consequências financeiras desses actos ilegítimos perto do final do ano de 1983, ou seja, no momento em que procedeu ao exame das contas dos exercícios de 1980 e 1981, em nada alteraria essa situação. Seria lógico que as decisões definitivas apenas fossem adoptadas no âmbito do apuramento das contas.

B — *Quanto ao argumento subsidiário*

1. A título subsidiário, o *Reino dos Países Baixos* contesta que a correcção praticada pela Comissão seja exacta. A Comissão teria sido informada de que, de acordo com a administração dos armadores, 40 501 toneladas de sardas e cavalas provinham, em 1981, de zonas não sujeitas ao regime de quotas, não tendo, porém, de forma alguma tomado em consideração essas capturas. A recorrente protesta *a fortiori* contra esta atitude, invocando a resposta dada pela Comissão em 17 de Fevereiro de 1984 à pergunta parlamentar n.° 1526/83 (JO 1984, C 89, p. 10), em que teria admitido haverem sido efectuadas, em 1982, importantes capturas de sardas e cavalas em águas não comunitárias, nas quais se localizou, durante alguns meses, uma parte desse *stock*.

2. A *Comissão* responde que o relatório de síntese para 1982 refere ter sido considerado inadequado o sistema administrativo instituído nos Países Baixos para determinação e controlo dos números de capturas nacionais e que, consequentemente, necessário se tornou proceder à correcção dos números fornecidos relativamente às capturas de sardas e cavalas; que esse relatório refere ainda, relativamente às sardas e cavalas, terem 50 %, aproximadamente, das capturas totais sido registadas sob a designação de falsas sardas e cavalas, não podendo, aliás, ser concedida credibilidade ao registo das sardas e cavalas

por zona de captura. Pormenores relativos ao cálculo das correcções financeiras teriam também sido comunicados aos Países Baixos por carta da Comissão de 14 de Janeiro de 1986.

Considerando estes elementos e o que neles se revela de falta de credibilidade dos números de captura fornecidos, e na ausência de um sistema credível de registo da origem das capturas, afigura-se perfeitamente razoável que a Comissão não tenha tomado em consideração os números de captura totalmente incontroláveis fornecidos pelos armadores em causa relativamente às zonas não submetidas ao regime de quotas; aliás, as contabilidades dos armadores apenas refeririam uma quantidade de 24 680 toneladas.

No que se refere à resposta à pergunta escrita n.° 1526/83, a Comissão argumenta ocupar-se ela das capturas de sardas e cavalas em geral e não exclusivamente das efectuadas pelos pescadores da Comunidade, nada mencionando sobre a parcela atribuível aos Países Baixos nas capturas provenientes de águas não comunitárias.

Na ausência de qualquer outra prova, deveria ser rejeitado o fundamento subsidiário.

F. Schockweiler
Juiz relator

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

(ver processo 325/85, p. 5055)