CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON

apresentadas em 22 de Fevereiro de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O Reino de Espanha interpôs um recurso 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 [1].

2. Este regulamento tem por finalidade obviar a certas dificuldades encontradas pelos Estados-membros no controlo das quotas de pesca. Antes de examinar as suas principais disposições bem como os fundamentos do recurso, devem recordar-se as grandes linhas que caracterizam a política comum de pescas.

3. O regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca foi instituído pelo Regulamento (CEE) n.° 170/83 [2]. O artigo 3.° desse regulamento prevê a determinação, em cada ano, do total admissível de capturas (denominado TAC) disponível para a Comunidade por unidade populacional («stock») ou grupo de unidades populacionais («stocks»), quando, para uma espécie ou espécies afins, se revele necessário limitar o volume das capturas. Segundo o n.° 1 do artigo 4.°, «o volume das capturas disponíveis para a Comunidade... é repartido entre os Estados-membros de modo a assegurar a cada Estado-membro uma estabilidade relativa das actividades exercidas em relação a cada uma das unidades populacionais («stocks») consideradas». Nos termos do n.° 2 do artigo 5.°, «os Estados-membros determinam, em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das quotas que lhes foram atribuídas». Cada Estado-membro é livre de assegurar a repartição da sua quota pelos meios que lhe pareçam mais adequados, na condição de os critérios utilizados serem compatíveis com o direito comunitário. Entre esses meios figura o sistema de concessão de licenças a certos navios, tal como existe, por exemplo, no Reino Unido e em Espanha, mas teremos ocasião de voltar a este ponto. São assim contabilizadas na quota do Estado de registo as pescas realizadas por esses navios, qualquer que seja o local do seu desembarque. As ultrapassagens de quotas são assim deduzidas das quotas posteriores desse Estado. Importa, por isso, a este último conhecer rápida e pormenorizadamente a evolução das pescas efectuadas pelos navios com a sua bandeira, a fim de poder deter a sua pesca em tempo útil e para que não lhe seja imputada uma ultrapassagem de quota.

4. O cumprimento desta obrigação torna-se, no entanto, mais difícil pela possibilidade de os navios em causa desembarcarem os produtos da sua pesca em qualquer porto da Comunidade, possibilidade que resulta do disposto nos artigos 6.°, n.° 1, e 7.° do Regulamento n.° 2241/87 [3]. É certo que, no recente acórdão Jaderow, [4], o Tribunal ad-

* Língua original: francês.

1 — JO L 306, p. 2.

2 — Regulamento 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).

3 — Regulamento do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 207, p. 1).

4 — Acórdão de 14 de Dezembro de 1989 (C-16/87, Colect., p. 4509).

mitiu que uma regulamentação nacional de gestão das quotas através da concessão de licenças podia impor aos navios beneficiários que exercessem as suas actividades a partir de portos nacionais e que, entre as provas do cumprimento dessa obrigação, podia figurar o desembarque nesses portos de uma parte determinada das capturas. Mas o Tribunal, no entanto, sujeitou isso à condição de

«a periodicidade exigida para a presença do navio nos portos não impor, directa ou indirectamente, uma obrigação de desembarcar as suas capturas nos portos nacionais ou não entravar o exercício de uma actividade de pesca normal» [5].

Assim, a possibilidade de desembarcar no porto de outro Estado-membro que não o da bandeira, mesmo que seja por vezes limitada, não deixa de existir.

5. Instadas por vários Estados-membros que experimentavam algumas dificuldades em controlar a utilização da sua quota, as instituições comunitárias decidiram obviar a isso pela adopção do regulamento impugnado. Este adita cinco novos artigos ao Regulamento n.° 2241/87, a fim «de reforçar a aplicação das regras de conservação da pesca, através de uma melhor cooperação entre os Estados-membros na prevenção da pesca excessiva» [6] e, mais precisamente, a fim de incentivar os Estados-membros de desembarque a participar mais activamente nas medidas de controlo.

6. Só os quatros primeiros artigos aditados ao Regulamento n.° 2241/87 são impugnados pelo Estado-membro recorrente. Examinaremos, por isso, sucessivamente as acusações formuladas contra cada uma destas disposições.

5 — N.° 4 da parte decisória.

6 — Primeiro considerando.

7. O artigo 9.° A aditado pelo regulamento impugnado impõe ao Estado-membro de desembarque a obrigação de fornecer, a pedido do Estado de registo, as informações sobre as pescas desembarcadas nos seus portos pelos navios com bandeira deste último Estado. O Reino de Espanha formula duas acusações: por um lado, essa obrigação cria um custo apreciável para o Estado de desembarque, e, por outro, cada Estado-membro deveria ser o único responsável pelo controlo das suas próprias quotas.

8. Na audiência, o representante do Governo espanhol alegou igualmente que aquela disposição viola o princípio da proporcionalidade. Tal argumento é, de facto, apenas a expressão jurídica da primeira acusação, cujo carácter essencialmente político as partes intervenientes salientaram nas suas observações escritas. Com efeito, o argumento baseado na existência de um encargo imposto a um Estado-membro por uma obrigação comunitária apenas tem validade para o Tribunal face à violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade. Assim, no acórdão Howe e Bainbridge, o Tribunal declarou que,

«embora as dificuldades causadas pela aplicação de uma disposição comunitária possam ter importância para a interpretação da disposição, não são susceptíveis de pôr em causa a sua validade» [7] (tradução provisória).

No entanto, em numerosas decisões o Tribunal exigiu que

«os actos das instituições não excedam os limites daquilo que é adequado e necessário para atingir o objectivo pretendido» [8] (tradução provisória).

7 — Acórdão de 20 de Setembro de 1982, n.° 19 (317/81, Recueil, p. 3257).

8 — Acórdão de 17 de Maio de 1984, Denkavit Nederland, n.° 25 (15/83, Recueil, p. 2171); ver também acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni (122/78, Recueil, p. 677); acórdão de 23 de Fevereiro de 1983, Fromançais (66/82, Recueil, p. 395).

Convém, pois, examinar, à luz do princípio da proporcionalidade, a legalidade do artigo 9.°-A aditado pelo regulamento impugnado.

9. Neste contexto, podemos, em primeiro lugar, interrogar-nos quanto ao ponto de saber se aquele artigo cria realmente uma obrigação nova ou, mais precisamente, se implica um custo adicional significativo para o Estado-membro de desembarque. Com efeito, o n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 2241/87 obriga já os Estados-membros a velar pelo registo de todos os desembarques efectuados por navios de pesca com bandeira de um Estado-membro quando digam respeito a unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais sujeitos a TAC ou a quotas. Por outro lado, o n.° 2 do mesmo artigo prevê a obrigação para cada Estado-membro de notificar à Comissão, antes do dia 15 de cada mês, as quantidades de cada unidade populacional ou grupo de unidades populacionais, sujeitos a TAC ou a quotas, desembarcadas durante o mês anterior. Podem ser solicitadas pela Comissão informações mais pormenorizadas e mais frequentes quando as capturas de unidades populacionais sujeitas a TAC ou a quotas ameacem atingir o nível fixado. Nos termos do n.° 3, «a Comissão informará os Estados-membros das notificações que recebeu..., num prazo que não ultrapasse dez dias a contar da data em que tiver recebido essas notificações».

10. Assim, o artigo 9.°-A tem exclusivamente por efeito instituir a possibilidade de uma transmissão *directa* das informações do Estado de desembarque ao Estado de registo, ao passo que anteriormente essas informações transitavam obrigatoriamente pela Comissão. Essa nova obrigação só é aliás aplicável de forma pontual, quando o Estado de registo o solicita. É certo que, como o Governo espanhol salientou na audiência, o envio das informações deve fazer-se no prazo de quatro dias, o que representa uma obrigação diferente da de enviar notificações globais à Comissão. No entanto, como acabamos de recordar, o n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento n.° 2241/87 permite à Comissão exigir informações mais detalhadas ou mais frequentes. Da mesma maneira, o n.° 1 do mesmo artigo obriga os Estados-membros a fazer registar os desembarques das capturas de pesca. Em consequência, as autoridades competentes do Estado de desembarque estão já de posse das informações solicitadas. Por isso, o custo adicional alegado pela Espanha, se o Tribunal admitir a sua pertinência, afigura-se, de qualquer forma, insignificante.

11. Mas parece-nos sobretudo, em segundo lugar, que a medida em causa, uma vez que visa permitir ao Estado de registo ter um conhecimento mais rápido da evolução das capturas efectuadas pelos navios com a sua bandeira, assim como dissuadir o seu capitão de enviar informações erradas às autoridades competentes desse Estado, não é desproporcionada em relação aos objectivos de reforço dos controlos e de conservação dos recursos haliêuticos. Não se vê que sistema permitiria assegurar melhor a realização desses objectivos, de resto perfeitamente legítimos. O facto de, na prática, o ónus da recolha de informações incumbir mais ao Reino de Espanha que a outros Estados-membros deve-se apenas ao facto de, por diversas razões, os portos deste Estado serem escolhidos como locais de desembarque por numerosas empresas de pesca. Esta situação é, no entanto, susceptível de evolução. Não se poderá, em todo o caso, fazer depender a legalidade de um regulamento comunitário dos encargos administrativos que resultem de circunstâncias de facto inteiramente evolutivas. A primeira acusação

não nos parece, por conseguinte, dever proceder.

12. A segunda acusação pressupõe a existência, em matéria de política comum da pesca, de uma regra que permite a cada Estado-membro controlar apenas os seus próprios navios. Este argumento é igualmente aduzido pelo Estado recorrente para justificar as críticas que dirige às outras disposições do regulamento impugnado, críticas essas que se baseiam todas no princípio de que só o Estado de registo é obrigado a tal controlo, com exclusão de qualquer cooperação do Estado de desembarque. Tais acusações põem em causa o próprio objectivo do regulamento impugnado e parecem-nos impor uma reflexão global sobre a arquitectura e a coerência do sistema comunitário de conservação dos recursos da pesca. Examiná-los-emos em conjunto posteriormente [9].

13. O segundo artigo impugnado, o artigo 11.°-A, prevê a obrigação, para o Estado de desembarque, de controlar a posse de licença pelos navios registados num Estado-membro que tenha instituído um sistema de licenças para a utilização das suas quotas. O Reino de Espanha formula duas acusações contra essa disposição: por um lado, teria como efeito «comunitarizar» o sistema de licenças, por outro, conduziria à transferência para um Estado-membro do ónus do controlo de um regime administrativo instituído por outro Estado-membro. Também aqui, o representante do Estado recorrente, na audiência, relacionou esta segunda acusação com a violação do princípio da proporcionalidade.

14. No que toca à primeira acusação, a Comissão alega que o n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87 obriga cada Estado-membro a controlar o exercício da pesca e das actividades conexas «a fim de assegurar o cumprimento de toda a regulamentação em vigor respeitante às medidas de conservação e de controlo». Ela interpreta esta disposição, e particularmente a expressão «toda a regulamentação em vigor», como visando não somente os regulamentos comunitários adoptados para assegurar a política comum da pesca, mas igualmente as disposições nacionais adoptadas com fundamento numa delegação de competência e que têm por objecto a realização dos objectivos desta política comum, como as que instituem um regime de licenças para a atribuição de quotas de pesca.

15. O argumento não nos parece pertinente. Com efeito, o n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 170/83 atribui competência aos Estados-membros para determinar, «em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das quotas que lhes foram atribuídas». O Tribunal, no acórdão Jaderow já referido, declarou aliás que

«o regime de quotas nacionais foi adoptado a fim de permitir que as medidas de conservação dos recursos da pesca, previstas no artigo 102.° do acto de adesão de 1972, fossem aplicadas o mais rapidamente possível. Deste modo, o regime constitui uma etapa no processo de criação de uma política comum da pesca cujo objectivo é a reestruturação e adaptação das frotas de pesca aos recursos de pesca disponíveis» [10],

para concluir que

9 — Ver *infra* n.os 40 a 43.

10 — N.° 24.

«as medidas que os Estados-membros podem adoptar, no exercício da competência que lhes é conferida pelo n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 170/83, com o objectivo de excluir determinados navios que arvoram o seu pavilhão da participação na utilização das suas quotas nacionais, só são justificadas se forem adequadas e necessárias para a realização da finalidade das quotas» [11].

16. Não se pode negar que um regime de licenças pertence à «regulamentação em vigor respeitante às medidas de conservação e de controlo» referida no artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87. Quando tal regime faça parte das medidas aplicáveis em matéria de política comum da pesca, não se vê por que o legislador comunitário não podia tomá-lo em consideração para fazer participar, sob certas condições, o conjunto dos Estados-membros no controlo da posse de licenças.

17. É certo que nada impediria o Conselho de prever uma disposição similar de cooperação para sistemas de gestão das quotas diferentes do das licenças. Mas não é esse o caso. Com efeito, entre os diferentes sistemas concebíveis de gestão de quotas, só o das licenças foi tomado em conta pelo legislador comunitário, um vez que o artigo 11.°-A impugnado prevê que um Estado-membro que tenha instituído esse sistema para a gestão das suas quotas pode informar a Comissão e os outros Estados-membros da identidade dos navios beneficiários de uma licença, da retirada ou supressão desta, caso em que o Estado de desembarque deverá verificar a sua posse pelos navios em causa. Parece que o sistema de licenças é adoptado pela maioria dos Estados-membros.

18. A questão não é, no entanto, desprovida de importância. Penetra-se aqui, com efeito, no domínio da oportunidade legislativa. O Conselho, de certo modo, sem verdadeiramente «comunitarizar» o sistema de licenças, assegura-lhe o benefício de uma obrigação de cooperação de todos os Estados-membros para a sua execução. Ora, parece-nos que, salvo violação do princípio da igualdade, nada impede o legislador comunitário de tomar em conta a existência de uma regulamentação ou de uma legislação nacional que lhe pareça mais apta a realizar objectivos do Tratado para lhe conceder um certo reconhecimento. O direito comunitário deve poder inspirar-se nos sistemas de direito nacional que, tecnicamente, se revelem os mais eficazes. Este Tribunal, a menos que se substitua ao Conselho, não pode pôr em causa escolhas que relevam da oportunidade legislativa. Só a violação do princípio da igualdade poderia levar-nos a uma opinião diferente. A este respeito, sem ir mais longe, basta salientar, como a Comissão declarou na audiência, que a maioria dos Estados-membros, incluindo a Espanha, escolheu o sistema de licenças para a gestão das suas quotas e que o Estado recorrente não provou em que é que a disposição impugnada viola o princípio da igualdade.

19. A segunda acusação, baseada na transferência para um Estado-membro do ónus de um regime instituído por outro Estado-membro, refere-se igualmente ao princípio cuja existência o Estado recorrente afirma e segundo o qual cada Estado deveria controlar apenas os seus próprios navios. Tal como já dissemos, examiná-la-emos posteriormente [12].

20. O artigo 11.°-B aditado ao Regulamento n.° 2241/87 permite ao Estado de registo sujeitar um navio de pesca com a sua

11 — N.° 25.

12 — Ver *infra* n.os 40 a 43.

bandeira, quando tenha infringido as regras de conservação ou medidas de controlo em matéria de pesca, a obrigação de ter a bordo, aquando do desembarque das capturas num porto ou transbordo nas águas marítimas de outro Estado-membro, um documento emitido pelo Estado de registo que certifique que este inspeccionou o navio no decurso dos últimos dois meses. Essa medida tem a duração de um ano a contar da verificação da infracção.

21. O Estado recorrente formula uma única acusação contra esta disposição: ela constitui uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à exportação, proibida pelo artigo 34.° do Tratado CEE. Na audiência, o representante do Governo espanhol lembrou que os actos comunitários adoptados em matéria de política comum da pesca não podem derrogar o artigo 34.°

22. Esta última precisão parece-nos inteiramente exacta. Com efeito, nos termos do n.° 1 do artigo 38.° do Tratado CEE, os produtos da pesca fazem parte da política agrícola comum. Ora, o Tribunal entende desde há muito que as disposições relativas à livre circulação de mercadorias eram aplicáveis, no termo dos períodos de transição, aos produtos incluídos na política agrícola comum [13]. É certo que em todas essas decisões se tratava de medidas de carácter nacional e não de disposições comunitárias. No entanto, no acórdão Les fils de Henri Ramel [14], o Tribunal declarou que

«as competências alargadas, nomeadamente de carácter sectorial e regional, atribuídas às instituições comunitárias para condução da política agrícola comum devem, de qualquer forma, a partir do fim do período de transição, ser utilizadas na perspectiva da unidade do mercado, com exclusão de qualquer medida que atente contra a eliminação entre os Estados-membros dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas ou dos encargos ou medidas de efeito equivalente» [15] (tradução provisória).

23. No acórdão Denkavit Nederland [16], o Tribunal fez aplicação desta jurisprudência ao caso especial do artigo 34.°, ao verificar a conformidade com este artigo das disposições do Regulamento (CEE) n.° 1725/79 da Comissão [17] que instituíam um controlo administrativo para as exportações a granel dos alimentos compostos ligeiramente diferente do aplicável à sua comercialização no interior do país.

24. Aliás, como o Governo espanhol salienta na petição [18], a origem do peixe determina-se por referência à bandeira do navio que o capturou, por aplicação do artigo 4.°, n.os 1 e 2, alínea f), do Regulamento (CEE) n.° 802/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, relativo à definição comum da noção de origem das mercadorias [19]. Por conseguinte, a venda do peixe capturado no porto de outro Estado-membro que não o da bandeira constitui uma exportação.

13 — Acórdão de 10 de Dezembro de 1974, Charmasson (48/74, Recueil, p. 1383); acórdão de 29 de Março de 1979, Comissão/Reino Unido (231/78, Recueil, p. 1447); acórdão de 29 de Novembro de 1978, Pigs Marketing (83/78, Recueil, p. 2347); acórdão de 3 de Fevereiro de 1983, F. van Laipen (29/82, Recueil, p. 151); acórdão de 5 de Junho de 1985, Roelstraete (116/84, Recueil, p. 1705).

14 — Acórdão de 20 de Abril de 1978 (80/77 e 81/77, Recueil, p. 927).

15 — N.° 15.

16 — 15/83, já referido.

17 — Regulamento de 26 de Julho de 1979 relativo às regras de concessão de ajudas ao leite desnatado transformado em alimentos compostos e ao leite em pó desnatado destinado à alimentação dos vitelos (JO L 199, p. 1; EE 03 F16 p. 181).

18 — P. 7 da tradução francesa.

19 — JO L 148, p. 1; EE 02 F1 p. 5.

25. Convém, por isso, examinar a conformidade do artigo 11.°-B com o artigo 34.° do Tratado CEE. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal, o artigo 34.° visa as medidas

«que tenham por objecto ou por efeito restringir especificamente as correntes de trocas 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 um benefício especial à produção nacional ou ao mercado interno do Estado interessado em detrimento da produção ou do comércio de outros Estados-membros» [20] (tradução provisória).

26. Assim, três elementos parecem-nos caracterizar a medida proibida pelo artigo 34.° do Tratado: em primeiro lugar, a existência de um efeito restritivo *específico* nas correntes de exportação; em segundo lugar, uma diferença de tratamento entre o comércio interno de um Estado-membro e o seu comércio de exportação; por fim, a exigência de um objectivo especial para a medida, o de assegurar um benefício à produção ou ao mercado nacional.

27. Ora, o artigo 11.°-B não nos parece reunir as três condições acima recordadas. É certo que a medida em causa obriga os navios assim sujeitos ao controlo suplementar a voltar pelo menos cada dois meses a um dos portos do Estado de registo para aí serem inspeccionados. No entanto, a inspecção pode perfeitamente ser feita *antes* do período de pesca, desde que esse período seja inferior a dois meses, caso em que, contrariamente às afirmações contidas na petição, o navio em causa pode sem dificuldade desembarcar as suas capturas no porto ou portos da sua escolha sem ter de previamente voltar ao Estado de registo. Aliás, a Comissão indicou na audiência que, até ao presente, apenas três navios tinham sido sujeitos a essa medida (dois pelas autoridades francesas e um pelas autoridades belgas). Por conseguinte, se existisse um efeito restritivo para as correntes de exportação, ele seria extremamente fraco e, sobretudo, não seria *específico*, uma vez que a disposição impugnada pertence a um sistema geral de controlo administrativo do respeito das obrigações comunitárias em matéria de pescas.

28. Em segundo lugar, embora pareça efectivamente que a medida institui uma diferença de tratamento entre o comércio interno dos Estados-membros e o seu comércio de exportação, na medida em que um navio que desembarque sistematicamente as suas capturas apenas nos portos dos estados de registo não pode ser sujeito à obrigação de inspecções periódicas, essa diferença de tratamento é mais aparente que real, tendo em conta que os Estados-membros, como a isso são convidados pelo artigo 15.° do Regulamento n.° 2241/87, instituíram em geral medidas de controlo e de sanção dos seus navios, conduzindo essas medidas, de facto, a uma comparável restrição à comercialização das capturas no mercado nacional do Estado em causa.

29. De qualquer forma, mesmo supondo que exista uma diferença de tratamento, esta não tem por objecto nem por efeito assegurar uma vantagem especial ao mercado interno de um Estado-membro.

20 — Acórdão de 8 de Novembro de 1979, Groenveld, n.° 7 (15/79, Recueil, p. 3409); acórdão de 14 de Julho de 1981, Oebel, n.° 15 (155/80, Recueil, p. 1993); acórdão de 1 de Abril de 1982, Holdijk, n.° 11 (141/81, 142/81 e 143/81, Recueil, p. 1299); acórdão de 15 de Dezembro de 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, n.° 13 (286/81, Recueil, p. 4575); acórdão de 10 de Março de 1983, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage, n.° 12 (172/82, Recueil, p. 555); acórdão de 7 de Fevereiro de 1984, Jongeneel Kaas, n.° 22 (237/83, Recueil, p. 483); 15/83, já referido, n.° 16; acórdão de 13 de Dezembro de 1984, Haug-Adrion, n.° 20 (253/83, Recueil, p. 4277).

30. Assim, o artigo 11.°-B não nos parece contrário ao disposto no artigo 34.° do Tratado e a acusação formulada pelo Estado recorrente não pode colher.

31. O recurso impugna, finalmente, o artigo 11.°-C, aditado ao Regulamento n.° 2241/87 pelo regulamento impugnado. Essa disposição obriga as autoridades competentes do Estado-membro de desembarque a instaurar, contra o capitão do navio ou qualquer outra pessoa responsável, que tenha cometido uma infracção ao disposto nos artigos 11.°, n.° 3, terceiro parágrafo, 11.°-A e 11.°-B, do Regulamento n.° 2241/87, procedimento criminal ou administrativo susceptível de os privar do lucro económico da infracção. Os procedimentos podem ser transferidos para as autoridades competentes do Estado-membro de registo com o consentimento destas, na condição de tal transferência ser mais apta a garantir o resultado pretendido. Em caso de omissão por parte do Estado de desembarque, as quantidades ilegalmente desembarcadas podem ser imputadas na sua própria quota.

32. O Reino de Espanha formula quatro acusações contra esta disposição. Em primeiro lugar, criaria tarefas adicionais para o Estado de desembarque, que deveria ter de controlar apenas os navios com a sua bandeira. Em segundo lugar, estaria em contradição com as normas habituais em matéria penal que limitam a competência de um Estado às águas territoriais. Em terceiro lugar, seria contrário ao princípio da proporcionalidade, na medida em que a imputação dos desembarques ilícitos na quota do Estado de desembarque lesaria os interesses dos pescadores desse Estado e faria suportar a este o ónus da negligência de outro Estado-membro no seu dever de vigilância dos seus próprios navios. Por fim, a sanção da imputação violaria o princípio do direito de recurso aos tribunais. Com efeito, em vez do recurso ao processo previsto nos artigos 169.° e 170.° do Tratado CEE, bastaria uma simples decisão da Comissão adoptada após parecer do comité de gestão.

33. Examinaremos *in fine* as primeira e terceira acusações, que são apenas a transposição para o domínio do artigo 11.°-C das críticas anteriormente dirigidas contra as outras disposições do regulamento impugnado e que se baseiam todas na recusa de reconhecer uma obrigação de cooperação do Estado de desembarque nas medidas de controlo dos navios de outro Estado-membro.

34. A segunda acusação, já o dissemos, refere-se aos limites tradicionais da competência dos estados em matéria penal. A dificuldade particular prende-se com a definição de ultrapassagem de quotas, tal como figura no disposto no n.° 3, terceiro parágrafo, do artigo 11.° do Regulamento n.° 2241/87. Segundo este texto, a partir do esgotamento da quota, os navios de pesca devem *deixar de pescar*; devem igualmente *deixar de ter a bordo, de transbordar ou de desembarcar* as capturas efectuadas após a data da paragem da pesca. Assim, uma vez que um Estado-membro tenha decretado o fim das actividades de pesca, a violação das normas comunitárias pode perfeitamente resultar da captura, da manutenção a bordo, do transbordo ou do desembarque.

35. Algumas destas operações não ocorrem nas águas territoriais. Todavia, dois elementos parecem-nos dever conduzir à rejeição da acusação.

36. Por um lado, o próprio princípio do primado do direito comunitário opõe-se a que um Estado-membro possa invocar disposições de direito interno, mesmo de natureza penal, para se recusar a cumprir as suas

obrigações comunitárias. Como o Tribunal já decidiu,

«a eficácia do direito comunitário não pode variar consoante os diferentes domínios do direito nacional dentro dos quais ele pode fazer sentir os seus efeitos» [21] (tradução provisória).

O primado do direito comunitário torna, portanto, inoperante tal argumento. Observe-se também que a liberdade dos Estados-membros em matéria de processo penal bem como em matéria de sanções, sob reserva de a medida escolhida privar o infractor do benefício económico da infracção, não é posta em causa pelo artigo 11.°-C. O Estado de desembarque tem, aliás, a possibilidade de recorrer unicamente a uma sanção administrativa.

37. Por outro lado, parece que a legalidade do regulamento apenas poderia ser contestada à luz das normas do direito internacional público. Tal argumento não foi aduzido expressamente pelo Reino de Espanha, que, no entanto, parece referir-se a tais normas quando invoca o carácter territorial do poder de punir dos estados [22]. Este argumento é importante na medida em que a Comunidade, quando exerce competências anteriormente pertencentes aos Estados-membros, deve respeitar as obrigações que o direito internacional público impõe aos estados. Convém, portanto, examinar sucintamente as normas relevantes na matéria.

38. Referimo-nos à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que, embora não esteja ainda em vigor, reflecte o estado das reflexões da doutrina internacional sobre a matéria pois que, como disse já o Tribunal Internacional de Justiça, «as normas de direito internacional marítimo são o fruto de concessões recíprocas, de uma atitude razoável e de um espírito de cooperação» [23]. Ora, segundo o n.° 1 do artigo 61.° da convenção, «o Estado costeiro... tomará medidas adequadas de conservação e de gestão para evitar que a manutenção dos recursos biológicos da sua zona económica exclusiva seja comprometida por uma pesca excessiva. O Estado costeiro e as organizações internacionais competentes, sub-regionais, *regionais* [24] ou mundiais, cooperarão do modo conveniente para este efeito». Por outro lado, o n.° 1 do seu artigo 73.° prevê que, «no exercício dos seus direitos soberanos de exploração, conservação e gestão dos recursos biológicos da zona económica exclusiva, o Estado costeiro pode tomar todas as medidas, incluindo o exame da documentação, a inspecção, a apreensão e a *instauração de processo judicial* [25], que são necessárias para assegurar o respeito das leis e regulamentos que adoptou em conformidade com a convenção». Segundo o artigo 57.°, «a zona económica exclusiva não se estende para além das duzentas milhas marítimas das linhas de base a partir das quais é medida a largura do mar territorial» [26]. Regra geral, os estados fixam a largura do seu mar territorial em doze milhas marítimas. A Espanha assinou essa convenção em 4 de Dezembro de 1984 e a Comunidade em 7 de Dezembro do mesmo ano. Assinale-se, para sermos exaustivos, que, no que toca ao alto mar, resulta da conjugação dos artigos 63.°, n.° 2, e 116.°, alínea b), da convenção que,

21 — Acórdão de 21 de Março de 1982, Ministério Público italiano/SAIL, n.° 5 (82/71, Recueil, p. 119); ver, de modo geral, Maidani, D., e Biancarelli, J.: «L'incidence du droit communautaire sur le droit pénal des États membres». *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 1984*, n.° 2, p. 225, e n.° 3, p. 455.

22 — Observações escritas, p. 10 da tradução francesa.

23 — Acórdão de 25 de Julho de 1974, República Federal da Alemanha/Islândia, processo da competência em matéria de pescarias, *Recueil des arrêts 1974*, p. 175, n.° 45.

24 — Sublinhado nosso.

25 — Sublinhado nosso.

26 — Quanto ao texto da Convenção, ver Dupuy, R. J., e Vignes, D.: «Traité du nouveau droit de la mer», *Économica*, Bruylant, 1985.

«quando uma mesma unidade populacional de peixes ou unidades populacionais de espécies afins se encontram simultaneamente na zona económica exclusiva e num sector adjacente à zona, o Estado costeiro e os estados que exploram essas unidades populacionais no sector adjacente esforçar-se-ão, directamente ou por intermédio de *organizações* sub-regionais ou *regionais*[27] adequadas, por se porem de acordo quanto às medidas necessárias para a conservação dessas unidades populacionais no sector adjacente»[28]. A Comunidade, por outro lado, aderiu a duas convenções relativas à futura cooperação multilateral no domínio das pescas do Atlântico Norte[29], que lembram que os estados costeiros em causa, «em conformidade com os princípios aplicáveis do direito internacional, alargaram a sua jurisdição sobre os recursos biológicos das suas águas adjacentes até limites situados, no máximo, a duzentas milhas marítimas das linhas de base a partir das quais é medida a largura do mar territorial». A Convenção relativa ao Noroeste do Atlântico entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1979 e a relativa ao Nordeste do Atlântico em 17 de Março de 1972.

39. Assim, não nos parece que a competência do Reino de Espanha para assegurar a conservação dos recursos da pesca se limite, como ele afirma, às suas águas territoriais. Muito pelo contrário, a convenção das Nações Unidas, no que toca à pesca na zona económica exclusiva e mesmo no alto mar, deixa expressamente espaço para medidas de cooperação entre os estados que fazem parte de uma organização regional, como a Comunidade Económica Europeia.

40. Mas foi apenas a preocupação de sermos exaustivos que nos conduziu a esta análise, já que, recorde-se, este fundamento não é expressamente aduzido pelo Estado recorrente, e o princípio do primado do direito comunitário por si só, como já dissemos, leva a rejeitar esta acusação.

41. A quarta acusação, respeitante ao processo de imputação das capturas ilícitas na quota do Estado-membro de desembarque, parece-nos desprovida de pertinência. Não nos parece, neste contexto, que o Tribunal tenha de tomar posição no debate que opôs as partes quanto à questão de saber se este sistema de imputação constitui ou não uma sanção para o Estado-membro de desembarque. Qualquer que seja a natureza jurídica desta medida, a crítica essencial formulada pelo Estado recorrente refere-se de facto ao princípio do direito de recurso aos tribunais, uma vez que o recurso faz uma comparação entre o processo previsto no artigo 11.°-C do regulamento impugnado, processo estritamente «administrativo», e o dos artigos 169.° e 170.° do Tratado CEE que compreende igualmente o recurso para este Tribunal. Bastará, no entanto, quanto a este ponto, notar que nada proíbe ao Estado em causa interpor recurso de anulação da decisão da Comissão com fundamento no artigo 173.° do Tratado CEE. Não houve, pois, qualquer desvio ao princípio do direito de recurso aos tribunais.

42. As primeira e terceira acusações baseiam-se numa dupla violação do princípio da proporcionalidade, por um lado, por a obrigação imposta ao Estado de desembarque de punir as infracções às regras comunitárias, inclusive para os navios que não arvoram a sua bandeira, criar um ónus exces-

27 — Sublinhado nosso.

28 — N.° 2 do artigo 63.° da convenção.

29 — Para o Noroeste do Atlântico: Regulamento (CEE) n.° 3179/78 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1978, relativo à celebração pela Comunidade Económica Europeia da Convenção sobre a Futura Cooperação Multilateral nas Pescas do Noroeste do Atlântico, (JO L 378, p. 1; EE 04 F1 p. 45); para o Nordeste do Atlântico: Decisão 81/608/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1981, relativa à celebração da Convenção sobre a Futura Cooperação Multilateral nas Pescas do Nordeste do Atlântico (JO L 227, p. 21; EE 04 F1 p. 167).

sivo e, por outro, por a imputação na sua quota das capturas ilícitas que não foram objecto de procedimento criminal ou administrativo ser uma sanção desproporcionada. Com efeito, tal como já sublinhámos em várias ocasiões, o Reino de Espanha considera que existe um princípio de direito comunitário segundo o qual cada Estado-membro deve controlar e punir apenas os navios que arvoram a sua própria bandeira. Tal argumento — não nos iludamos — põe em causa não só o próprio objectivo da adopção pelo Conselho do regulamento impugnado, mas igualmente a coerência do sistema comunitário de conservação dos recursos haliêuticos.

43. Com efeito, não podendo a política comum da pesca derrogar as outras liberdades garantidas pelo Tratado CEE, a repartição da exploração dos recursos do mar em quotas nacionais não pode prejudicar a liberdade de estabelecimento, assim como a livre circulação de trabalhadores e de mercadorias. Por conseguinte, e o Tribunal reconheceu-o no acórdão Jaderow [30], os navios que pescam sobre a quota de um Estado-membro podem desembarcar as suas capturas em qualquer outro Estado da Comunidade. No entanto, cada Estado é responsável pela ultrapassagem da sua quota, e este Tribunal interpreta de forma muito rigorosa essa obrigação, pois que, no acórdão Países Baixos/Comissão, rejeitou o argumento do Governo neerlandês baseado na impossibilidade de controlo, lembrando que

«cabe aos Estados-membros, encarregados da execução dos regulamentos comunitários no âmbito da organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca, ultrapassar estas dificuldades tomando as medida adequadas» [31] (tradução provisória).

44. Cada Estado de registo deve, por isso, poder controlar a evolução das capturas e, por conseguinte, dispor o mais rapidamente possível das informações necessárias para esse efeito. Deve, em consequência, obter igualmente a ajuda dos outros Estados-membros quanto ao controlo da licença na medida em que, se o navio que é dela beneficiário desembarca habitualmente nos portos de outro Estado-membro, o Estado de registo se encontra na impossibilidade de efectuar o mínimo controlo a esse respeito. Acontece a mesma coisa com a medida de controlo suplementar prevista no artigo 11.°-B.

45. Não receamos afirmar que isso não pode fazer-se sem a cooperação do Estado de desembarque. O pretenso princípio segundo o qual cada Estado-membro deveria controlar apenas os seus próprios navios só seria efectivo na condição de obrigar os navios comunitários a desembarcar unicamente nos portos do Estado cuja bandeira arvoram, o que seria um entrave extremo, nomeadamente à livre circulação de mercadorias. Na medida em que os navios sujeitos às regras da política comum da pesca podem desembarcar em qualquer porto da Comunidade, a participação do Estado de desembarque nos controlos impostos pela legislação comunitária não pode ser posta em causa. É portanto muito logicamente que o artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87 institui a obrigação para todos os Estados-membros de assegurar o cumprimento da regulamentação adoptada para realização dos objectivos da política comum da pesca. Trata-se, aliás, apenas da aplicação ao caso

30 — 216/87, já referido.

31 — Acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, n.° 15 (262/87, Colect., p. 225).

particular da política comum da pesca do princípio da solidariedade comunitária, que este Tribunal reconheceu estar incluído entre os fundamentos da Comunidade [32], bem como da obrigação de cooperação dos Estados-membros na realização dos objectivos do Tratado, tal como foi instituída no artigo 5.° do Tratado CEE.

46. Quanto à medida que confere eficácia ao conjunto das obrigações impostas ao Estado de desembarque, isto é, a sanção por imputação na sua quota das capturas ilícitas que não constituíram objecto de procedimento criminal ou administrativo, é por natureza proporcionada, uma vez que é *directamente função* do prejuízo causado à conservação dos recursos comunitários. Tal obrigação não ultrapassa, segundo a fórmula da jurisprudência do Tribunal, «aquilo que é adequado e necessário para atingir o objectivo pretendido» [33]. O Estado recorrente não demonstrou, aliás, a existência de medidas susceptíveis de atingir este objectivo e geradoras de ónus administrativos menos significativos. Note-se, finalmente, que esta cooperação entre os estados quanto à política comum de pescas não apresenta qualquer carácter derrogatório em relação às medidas existentes nas outras políticas comuns.

47. Por consequência, nenhuma das acusações aduzidas nos parece dever pôr em causa a validade dos artigos 9.°-A, 11.°-A, 11.°-B e 11.°-C aditados ao Regulamento n.° 2241/87 pelo regulamento impugnado.

48. Concluímos, portanto, pela negação de provimento ao recurso interposto pelo Reino de Espanha, devendo as despesas, incluindo as relativas às intervenções, ser suportadas pelo Estado recorrente.

32 — Acórdão de 29 de Junho de 1978, BP/Comissão, n.° 15 (77/77, Recueil, p. 1513).

33 — 15/83, já referido, n.° 25.