a aplicação de determinadas disposições do mesmo regulamento, acerca de declarações de captura, às unidades populacionais (*stocks*), não sujeitas a totais admissíveis de captura ou a quotas, que sejam objecto de capturas pelos navios da Comunidade nas águas marítimas sob soberania ou jurisdição dos países em vias de desenvolvimento, ao abrigo de um acordo entre a Comunidade e um dos referidos países. O Regulamento n.° 3151/87 deve, em consequência, ser anulado.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA

apresentado nos processos 6 e 7/88 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. *Os acordos de pesca entre a Comunidade e determinados países em vias de desenvolvimento*

A Comunidade mantém acordos de pesca com determinados países em vias de desenvolvimento, com base no princípio da compensação financeira dos direitos de pesca obtidos (ver, nomeadamente, os acordos celebrados com os seguintes Estados: *Guiné-Bissau*, JO L 226 de 29.8.1980, p. 34 (EE 04 F1 p. 133), modificado em último lugar no JO L 261 de 13.9.1986, p. 20; *Guiné Equatorial*, JO L 188 de 16.7.1984, p. 1 (EE 04 F3 p. 55), com modificação no JO L 372 de 31.12.1986, p. 18; *Guiné*, JO L 111 de 27.4.1983, p. 2 (EE 04 F2 p. 95), com modificação no JO L 372 de 31.12.1986, p. 27; *Madagáscar*, JO L 73 de 18.3.1986, p. 26, modificado no JO L 98 de 10.4.1987, p. 7; *São Tomé e Príncipe*, JO L 54 de 25.2.1984, p. 2 (EE 04 F3 p. 22), modificado no JO L 300 de 23.10.1987, p. 31; *Senegal*, JO L 226 de 29.8.1980, p. 17 (EE 04 F1 p. 116), com última modificação no JO L 127 de 20.5.1988, p. 15; *Seychelles*, JO L 119 de 7.5.1987, p. 24; *Moçambique*, JO L 98 de 10.4.1987, p. 10; *Gâmbia*, JO L 146 de 6.6.1987, p. 1; *Angola*, JO L 268 de 19.9.1987, p. 64; *Mauritânia*, JO L 302 de 24.10.1987, p. 24; *Comores*, JO L 137 de 2.6.1988, p. 18; *Marrocos*, JO L 99 de 16.4.1988, p. 45). As condições e regras da compensação financeira são definidas nos protocolos que acompanham os acordos. Prevêem, em princípio, que os fundos de compensação sejam pagos em parcelas anuais.

Resulta dos acordos que, se as autoridades de um Estado ribeirinho decidirem tomar, em função da evolução do estado das unidades populacionais (*stocks*), medidas de conservação que afectem a actividade dos navios da Comunidade, deverão realizar-se consultas entre as partes, tendo em vista adaptar o acordo. Determinados acordos dispõem expressamente que as consultas se basearão no princípio de que qualquer redução substancial dos direitos de pesca previstos no protocolo implicará uma redução proporcional da compensação financeira a pagar pela Comunidade (ver, nomeadamente, os já citados acordos com Moçambique e a Mauritânia). Por outro lado, se as

* Línguas do processo: espanhol e francês.

capturas efectuadas ultrapassarem uma quantidade determinada, a compensação financeira será aumentada proporcionalmente.

Os acordos prevêem igualmente que o exercício de actividades piscatórias pelos navios da Comunidade nas águas do Estado ribeirinho fique sujeito ao pagamento de uma licença pelo armador interessado. Quanto à pesca do atum, a licença é calculada por tonelada capturada. As licenças dos atuneiros são emitidas mediante pagamento prévio de um montante fixo, por ano e por atuneiro cercador. No fim de cada ano civil, a Comissão estabelece um cálculo provisório dos direitos devidos com referência à campanha anual, baseando-se nas declarações de capturas feitas pelos armadores e comunicadas simultaneamente às autoridades do Estado ribeirinho e à Comissão, a qual estabelece o cálculo definitivo dos direitos devidos, após verificação do volume de cada captura por um organismo científico especializado da região. Os armadores são notificados do cálculo estabelecido pela Comissão e dispõem de trinta dias para cumprir as suas obrigações financeiras.

Além das declarações de captura dos atuneiros assim comunicadas, os navios autorizados a pescar, no âmbito de um acordo, estão obrigados a comunicar aos serviços competentes do Estado ribeirinho as declarações de capturas no regresso de cada saída de pesca, uma vez por mês ou uma vez por trimestre. Alguns destes acordos vão mais longe, prevendo o envio de uma cópia de todas as declarações de capturas à delegação da Comissão no Estado ribeirinho (ver os acordos já citados com o Senegal e a Guiné Equatorial) ou estabelecendo que essas declarações sejam comunicadas às autoridades competentes por intermédio da delegação da Comissão (ver o já citado acordo com a Guiné). Outros acordos prevêem que os atuneiros tenham um diário de pesca, que deve ser enviado logo que possível após o período de pesca às autoridades do Estado ribeirinho por intermédio da delegação da Comissão (ver os acordos com Moçambique e Angola). Os outros navios que pescam nas mesmas zonas devem comunicar as suas declarações de captura directamente às autoridades competentes. Em contrapartida, determinados acordos prevêem que, salvo os atuneiros e os palangreiros, todos os navios comunitários estão obrigados a comunicar as suas declarações de captura aos serviços competentes por intermédio da delegação da Comissão (ver acordo com a Mauritânia). Estas declarações são mensais e devem ser comunicadas pelo menos uma vez por semestre. Por fim, vários acordos não prevêem outras informações a fornecer à Comissão acerca das capturas efectuadas (ver os acordos celebrados com a Guiné-Bissau, Madagáscar, as Seychelles e as Comores).

Além disso, durante as suas actividades piscatórias na zona de um Estado ribeirinho, os navios comunitários estão obrigados, segundo os diferentes acordos, a comunicar à estação de rádio do Estado ribeirinho cada entrada ou saída da zona, bem como a sua posição e o volume de capturas.

2. *O regulamento impugnado*

Em 22 de Outubro de 1987, a Comissão aprovou o Regulamento n.° 3151/87, relativo às declarações de capturas dos navios arvorando pavilhão de um Estado-membro que pesquem nas zonas de pesca de determinados países em vias de desenvolvimento

(JO L 300, p. 15, rectificado em 10 de Fevereiro de 1988, JO L 37, p. 19). No respectivo preâmbulo, é feita referência ao 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), e, nomeadamente, ao seu artigo 14.°

Nos termos do segundo considerando do regulamento impugnado, «é indispensável para a boa gestão de tais acordos de pesca, que implicam uma contrapartida financeira importante da Comunidade relativa aos direitos de pesca e que contêm, para a Comunidade, certas obrigações de informação relativas às capturas efectuadas, que a Comissão seja informada dos resultados das actividades dos navios arvorando pavilhão de um Estado-membro nas águas sob a jurisdição do país terceiro; ... é, em consequência, conveniente estabelecer um regime de registo e de notificação dos dados de capturas». A Comissão considerou que, nos termos do artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, é conveniente tornar extensível a aplicação dessas normas às unidades populacionais não sujeitas a TAC (total admissível de capturas) ou quotas que são objecto de capturas pelos navios da Comunidade nas águas marítimas sob soberania ou jurisdição dos referidos países em vias de desenvolvimento (quarto considerando).

Os dois primeiros artigos do Regulamento n.° 3151/87 estão redigidos do seguinte modo:

«*Artigo 1.°*

1. O disposto nos artigos 5.°, 6.°, n.os 1, 3 e 4 do artigo 7.° e n.os 1 e 4 do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 2241/87 aplica-se às actividades dos navios da Comunidade que pesquem nas águas marítimas sob a soberania ou jurisdição dos países em vias de desenvolvimento ao abrigo de um acordo entre a Comunidade e um dos referidos países.

2. A lista dos países referidos no n.° 1 é publicada pela Comissão na série C do *Jornal Oficial das Comunidades Europeias.*

Artigo 2.°

1. Cada Estado-membro notificará à Comissão, antes do termo do primeiro mês de cada trimestre civil, as quantidades capturadas nas zonas de pesca em causa e descarregadas durante o trimestre anterior bem como qualquer informação recebida nos termos do n.° 1 do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 2241/87.

2. Os dados notificados nos termos do n.° 1 são discriminados, nos termos dos quadros dos anexos I e II por país e por espécie ou grupo de espécies em relação a todas as unidades populacionais que evoluem na zona de pesca em causa.

3. A Comissão comunicará aos Estados-membros as informações que tiver recebido nos termos do presente artigo».

3. *Os regulamentos de base*

O Regulamento n.° 2241/87, que serve de base jurídica ao regulamento impugnado,

estabeleceu certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias. Trata-se de normas gerais de aplicação do Regulamento de base n.° 170/83, de 25 de Janeiro de 1983 (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56), que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca, por forma a assegurar 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. Este regime integra, nomeadamente, medidas de conservação, regras de utilização e de repartição dos recursos, disposições específicas para a pesca costeira e medidas de controlo.

Quanto às medidas de controlo que estabelece, o Regulamento n.° 2241/87 prevê, no título I (artigos 1.° a 4.°), disposições relativas à inspecção e ao controlo das embarcações de pesca e das respectivas actividades, e, no título II (artigos 5.° a 10.°), disposições relativas ao controlo das capturas. O artigo 10.° dispõe que:

«Unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais suplementares podem ser sujeitos ao disposto nos artigos 5.° a 9.°, de acordo com o procedimento fixado no artigo 14.°».

Quanto às modalidades de execução dos artigos 3.° a 10.° do Regulamento n.° 2241/87, o artigo 14.° do mesmo regulamento remete para o procedimento previsto no artigo 14.° do Regulamento n.° 170/83.

4. *Tramitação processual*

Os requerimentos iniciais do Reino de Espanha e da República Francesa foram registados na Secretaria do Tribunal em 11 de Janeiro de 1988. Por despacho de 18 de Janeiro de 1989, o Tribunal decidiu apensar os dois processos para efeitos da audiência e do acórdão.

Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia. Todavia, convidou a Comissão a fornecer uma lista completa de todos os acordos de pesca celebrados entre a Comunidade e os países em vias de desenvolvimento; assim foi feito, no prazo fixado.

II — Pedidos das partes

1. No processo 6/88, o *Reino de Espanha* pede que o Tribunal se digne:

— anular o Regulamento (CEE) n.° 3151/87 da Comissão, de 22 de Outubro de 1987, relativo às declarações de capturas dos navios arvorando pavilhão de um Estado-membro que pesquem nas zonas de pesca de determinados países em vias de desenvolvimento;

— condenar a recorrida nas despesas.

A *Comissão* pede que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

2. No processo 7/88, a *República Francesa* pede que o Tribunal se digne:

— anular o Regulamento n.° 3151/87 da Comissão, de 22 de Outubro de 1987.

A *Comissão* pede que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso de anulação do Regulamento n.° 3151/87 interposto pela República Francesa;

— condenar o Estado recorrente nas despesas do processo.

III — Fundamentos e argumentos das partes

Em apoio dos seus pedidos, os recorrentes invocam essencialmente três ordens de fundamentos de anulação: 1) fundamentação jurídica errada e incompetência da Comissão; 2) erro manifesto de apreciação; e 3) falta de fundamentação do Regulamento n.° 3151/87.

1. *Quanto à fundamentação jurídica errada e à incompetência da Comissão*

No processo 6/88, o *Governo espanhol* considera, antes de mais, que o regulamento impugnado não pode em caso algum basear-se no artigo 14.° do Regulamento n.° 2241/87, uma vez que não se trata de aprovar simples modalidades de aplicação de medidas de controlo das actividades piscatórias regidas pelo Regulamento n.° 2241/87, mas de regulamentar pela primeira vez um sector que ainda não tinha sido regulamentado. Enquanto o Regulamento n.° 2241/87 visa exclusivamente as medidas de controlo das actividades piscatórias nas águas comunitárias, o Regulamento n.° 3151/87, pelo contrário, regula as declarações de capturas dos navios com pavilhão de um Estado-membro que pescam nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição de países em vias de desenvolvimento, nos termos de um acordo celebrado entre a Comunidade e um desses países. O Governo espanhol entende, portanto, que se trata de um novo sistema de controlo para as capturas efectuadas fora das águas comunitárias.

O Governo espanhol lembra em seguida que, nos termos do artigo 4.° do Tratado, «cada instituição actuará dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo presente Tratado». As competências da Comissão são as enumeradas no artigo 155.° do Tratado, que dispõe, nomeadamente, que a Comissão «exerce a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas». Se bem que não retome o sistema da separação de poderes do constitucionalismo clássico, a Comunidade possui um sistema de repartição de competências entre as diferentes instituições que foi qualificado, pela doutrina e pela jurisprudência, de equilíbrio institucional. No caso em apreço, o Regulamento n.° 2241/87 não atribui à Comissão competências para regulamentar as medidas de controlo das capturas efectuadas em águas não comunitárias, uma vez que tem outro objectivo absolutamente distinto.

O Governo espanhol sustenta a este propósito que todas as disposições referidas pela Comissão para demonstrar que a Comunidade tem competência para regular determinados aspectos da actividade piscatória fora das águas comunitárias são disposições que emanam do Conselho e não da Comissão. Assim, o que na prática demonstram é que, cada vez que a Comunidade regulamentou qualquer aspecto do sector da pesca fora das águas comunitárias, fê-lo através de uma disposição do Conselho, pois a Comissão não dispõe de qualquer habilitação nesta matéria.

Nesse sentido, o Governo espanhol entende que a política de controlo em matéria de pesca que se aplica nas águas comunitárias e em determinadas zonas exteriores a essas águas, como nos acordos celebrados com os países nórdicos, não é aplicável aos países em vias de desenvolvimento. Salienta que a concepção subjacente aos acordos celebrados com os países nórdicos, onde é conhecida a situação dos recursos haliêuticos, estão avaliados os *stocks* e os TAC (total admissível de capturas) e são fixadas quotas para a Comunidade e para cada Estado-membro, não foi aplicada aos acordos celebrados com países em vias de desenvolvimento e, por conseguinte, a frota comunitária referida nestes acordos não pesca, salvo excepcionalmente, imputando as capturas a uma quota.

Apesar disto, o Governo espanhol não contesta que a Comunidade tenha competência para regulamentar determinados aspectos em matéria de pesca fora das águas comunitárias. É claro que a Comunidade pode celebrar acordos de pesca com países terceiros ou delimitar as zonas de captura de determinados *stocks* de peixe fora das águas comunitárias, mas tal não permite que a Comissão, com base no artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87, aplique um sistema de controlo de capturas previsto para os *stocks* de peixe que são objecto de um total admissível de capturas (TAC) ou de quotas em zonas, como é o caso dos países em vias de desenvolvimento considerados no regulamento impugnado, onde não existem quotas nem TAC.

O artigo 10.° deve, portanto, ser interpretado no sentido de que as reservas suplementares dizem respeito a *stocks* de peixe cuja captura foi anteriormente submetida a um TAC ou uma quota.

No processo 7/88, o *Governo francês* entende igualmente que a Comissão não é competente para aprovar o Regulamento n.° 3151/87 com base no artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87. Alega, a este propósito, que o artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87 se refere aos artigos 5.° a 9.° do mesmo regulamento, que dizem respeito a unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais objecto de um TAC ou uma quota. Tais disposições apenas podem visar, portanto, zonas para as quais existem TAC ou quotas, o que não é o caso dos países em vias de desenvolvimento referidos no Regulamento n.° 3151/87.

Esta interpretação é confirmada pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87, que define o seu âmbito de aplicação referindo que «cada Estado-membro, no seu território e nas águas marítimas que dependem da sua soberania ou da sua jurisdição, controla o exercício da pesca e das actividades conexas».

Segundo o Governo francês, o artigo 10.° pretende dar uma certa flexibilidade ao sistema de TAC ou quotas. Este artigo permitiria, portanto:

— alargar as disposições dos artigos 5.° a 9.° às espécies submetidas ao TAC ou quotas que não se encontrem nas águas comunitárias, mas noutra zona onde existem TAC ou quotas (caso da zona NAFO);

— eventualmente, nestas zonas onde existem TAC e quotas e, portanto, processos e meios de controlo adequados, submeter as espécies ainda não submetidas a TAC ou quotas aos controlos previstos pelos artigos 5.° a 9.°; é a esta segunda possibilidade que se refere o décimo primeiro considerando do Regulamento n.° 2241/87, ao prever «que é conveniente permitir a extensão das disposições relativas ao diário de bordo, bem como à declaração de desembarque, às informações respeitantes aos transbordos e ao registo das capturas de unidades populacionais *(stocks)* que não são objecto de um total admissível de capturas ou de quotas» (seria uma questão de extensão a *stocks* e não a zonas).

O Governo francês alega, ainda, que o regulamento impugnado não pode ser visto como uma norma de execução, na acepção do artigo 14.° do Regulamento n.° 2241/87. O âmbito de aplicação do regulamento impugnado é diferente do do Regulamento n.° 2241/87, pois engloba as zonas de países em vias de desenvolvimento e não as submetidas a regras de TAC ou quotas. Ora, na opinião do Governo francês, alargar o âmbito de aplicação de um regulamento do Conselho não pode ser visto como uma simples medida de aplicação e, de qualquer modo, excede o poder de execução de que a Comissão dispõe por força das normas gerais do Tratado e do Regulamento n.° 2241/87, tanto mais que a situação nas zonas de pesca dos países terceiros em causa é diferente daquelas a que se refere o Regulamento n.° 2241/87.

Por fim, o Governo francês lembra que foi o Conselho que adoptou os regulamentos n.^{os} 3251/87, de 19 de Outubro de 1987 (JO L 314, p. 1), e 3984/87, de 15 de Dezembro de 1987 (JO L 375, p. 63), relativos, respectivamente, ao controlo dos navios comunitários e às possibilidades de capturas na área de regulamentação da Organização das Pescarias do Noroeste do Atlântico (NAFO).

A *Comissão* considera que a argumentação das recorrentes não encontra qualquer fundamento no Regulamento n.° 2241/87.

A Comissão alega em particular (processos 6 e 7/88) que o artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87 não tem como efeito, ao referir-se ao artigo 14.° do mesmo regulamento, limitar a competência da Comissão à fixação das modalidades de aplicação dos artigos 5.° a 9.° que o precedem, pois tal competência resulta, aliás, do próprio artigo 14.° O artigo 10.° tem um duplo objectivo: por um lado, ao remeter para o artigo 14.°, define a instituição competente para aprovar o acto, determinando, para o efeito, o processo da sua adopção, e, por outro lado, delimita a competência material assim delegada.

A Comissão sublinha que estamos perante duas competências distintas que têm simplesmente como ponto comum em matéria processual o facto de ambas assegurarem o direito de fiscalização do Conselho quanto ao exercício dos dois tipos de competências assim delegadas, submetendo-o ao parecer do comité de gestão. A Comissão, aliás, distinguiu claramente no regulamento impugnado, segundo uma técnica legislativa corrente, o fundamento da sua competência, que resulta do procedimento do artigo 14.° do Regulamento n.° 2241/87 (segundo considerando do regulamento impugnado), da definição do seu conteúdo material pelo artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87 (quarto considerando do regulamento impugnado).

Quanto à instituição competente para adoptar o acto, a Comissão salienta que o artigo 14.° do Regulamento n.° 2241/87 remete para o chamado procedimento do comité de gestão, previsto no artigo 14.° do Regulamento n.° 170/83. Salvo parecer negativo do comité de gestão, emitido dentro do prazo estabelecido pelo seu presidente, cabe portanto à Comissão submeter os *stocks* suplementares às disposições dos artigos 5.° a 9.° do Regulamento n.° 2241/87. Segundo a Comissão, a inexistência de parecer do comité de gestão no caso em apreço não pode afectar a legalidade do regulamento da Comissão, já que só um parecer negativo poderia privá-la da sua habilitação em benefício do Conselho.

No processo 6/88, a Comissão alega, além disso, que as disposições comunitárias em matéria de conservação e gestão dos recursos da pesca e, portanto, as normas de controlo das actividades piscatórias são aplicáveis a todas as actividades piscatórias dos pescadores e das embarcações dos Estados-membros, independentemente da área onde se exerçam. Segundo a Comissão, a melhor prova de que estas medidas de controlo não estão circunscritas às capturas realizadas nas águas comunitárias é fornecida pelo próprio Regulamento n.° 2241/87, ao precisar que, na declaração de desembarque, quer dentro, quer fora do espaço comunitário, e na declaração de transbordo prevista nos artigos 6.° e 7.° do dito regulamento, quando as capturas tenham sido efectuadas nas águas sob soberania ou jurisdição de país terceiro, essas informações devem aparecer separadamente, com referências às águas de cada um dos países terceiros em causa.

Quanto ao argumento dos recorrentes segundo o qual o qualificativo «suplementares», no artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87, se aplica a *stocks* cuja captura foi previamente submetida a um TAC ou a uma quota, a Comissão refere que, segundo o décimo primeiro considerando do Regulamento n.° 2241/87, constituem *stocks* suplementares as «unidades populacionais *(stocks)* que não são objecto de um total admissível de capturas ou de quotas». Esta definição não exige que a unidade populacional *(stock)* tenha sido previamente submetida a um sistema de TAC ou de quotas. O legislador comunitário não limitou geograficamente a noção de *stocks* que não são objecto de TAC ou de quotas. Não é, portanto, um conceito territorialmente limitado às áreas onde as actividades piscatórias estão sujeitas a um sistema de TAC ou de quotas, mas abrange todas as unidades populacionais *(stocks)* ou grupos de unidades populacionais não submetidos a TAC ou a quotas, independentemente do local de captura.

A Comissão considera seguidamente que a extensão destas medidas de controlo às unidades populacionais *(stocks)* não submetidas a TAC ou quotas se justifica tanto mais no caso em apreço quanto respeita à aplicação e gestão de acordos de pesca internacionais

celebrados pela Comunidade que visam organizar a pesca dos navios comunitários, sujeitando-a a um regime de licenças concedidas em contrapartida do pagamento de um direito, suportando a Comunidade uma compensação financeira correspondente aos direitos de pesca acordados pelo Estado terceiro. A referida extensão corresponde também à finalidade que o artigo 1.° do Regulamento de base n.° 170/83 atribui de modo geral às medidas de controlo. De facto, segundo o n.° 2 deste artigo, as medidas de controlo, isto é, as medidas constantes do Regulamento n.° 2241/87 destinam-se, designadamente, a 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. Ora, estas finalidades são idênticas às que presidem à celebração pela Comunidade de acordos de pesca com países em vias de desenvolvimento.

Quanto aos dois regulamentos do Conselho citados pelo Governo francês, a Comissão salienta (processo 7/88) que não permitem fixar a competência exclusiva do Conselho para alargar a aplicação dos artigos 5.° a 9.° do Regulamento n.° 2241/87, fora das águas comunitárias, aos navios comunitários que aí exerçam a sua actividade. O Regulamento n.° 3251/87 criou uma nova obrigação de controlo que se vem juntar à do artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87, que impõe a cada Estado-membro o controlo das actividades piscatórias nas suas próprias águas. Por conseguinte, compete exclusivamente ao Conselho adoptá-la.

Quanto ao Regulamento n.° 3984/87 do Conselho, determina, segundo a Comissão, de modo autónomo, as quotas de capturas impostas em 1988 aos navios comunitários que pescam na área de regulamentação da NAFO. A obrigação — a que estão sujeitos os Estados-membros — de notificarem igualmente à Comissão as capturas das espécies não submetidas a quotas não é senão a expressão do direito, que assiste à instituição titular da competência, de retomar esta ocasionalmente, em especial por razões de simplificação, sem prejuízo do exercício, pela Comissão, da competência delegada de modo permanente pelo artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87.

2. *Quanto ao erro manifesto de apreciação*

a) No processo 7/88, o *Governo francês* entende, em primeiro lugar, que o objectivo de controlo das actividades piscatórias, tal como se encontra previsto pelos regulamentos do Conselho, não pode ser alcançado na área considerada no regulamento impugnado, pois as atribuições de soberania que exige estão nas mãos de países terceiros. De facto, os desembarques são feitos na sua quase totalidade na área em questão, dado que os navios só excepcionalmente regressam ao seu país de origem. O sistema criado pelo Regulamento n.° 2241/87, em que o armador notifica das suas descargas em terra o Estado-membro de desembarque, que as verifica antes de as transmitir sob a sua responsabilidade à Comissão, encontra-se, no regulamento impugnado, desviado do seu objectivo, uma vez que o Estado se limita a funcionar como mero transmissor de dados.

A *Comissão* lembra que a Comunidade é competente para determinar unilateralmente ou por acordo internacional as obrigações de pesca dos navios que arvoram o pavilhão de um Estado-membro fora das águas da zona económica europeia, como o confir-

mam quer a análise do Regulamento n.° 170/83 quer a prática normativa na matéria. O regime comunitário de conservação está vocacionado para abarcar as actividades piscatórias exercidas pelos navios comunitários, independentemente da zona de pesca onde operam. O controlo, parte integrante deste regime, deve necessariamente acompanhar as actividades de pesca, onde quer que estas se exerçam, desde que submetidas às normas que limitam o esforço de pesca.

A Comissão considera, portanto, que as obrigações impostas pelo título II do Regulamento n.° 2241/87 para garantir o controlo das capturas não se limitam, de modo algum, às capturas efectuadas por navios comunitários nas águas sob jurisdição de um Estado-membro. Os Estados-membros estão assim submetidos à mesma obrigação de verificação, quer as capturas se efectuem na área de regulamentação da NAFO, quer na área de um país terceiro com o qual a Comunidade celebrou um acordo de pesca. O único limite autêntico estabelecido pelas disposições dos artigos 5.° a 9.° do Regulamento n.° 2241/87 respeita ao âmbito de aplicação *ratione materiae* dessas obrigações, que só incidem sobre espécies submetidas a um TAC ou a uma quota, independentemente da origem geográfica da captura. É precisamente este limite que o artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87 autoriza a superar, como se viu aquando do exame do primeiro fundamento de anulação.

Segundo a Comissão, a delimitação geográfica do exercício, pelos Estados-membros, das suas competências de controlo das actividades comunitárias, tal como resulta do artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87, não é pertinente para a determinação do âmbito de aplicação *ratione loci* das normas relativas aos meios de controlo das capturas, estabelecidas no título II. O artigo 1.° impõe, em princípio, a cada Estado-membro, o controlo material de um navio comunitário que desembarque num porto da Comunidade as capturas efectuadas na área de pesca de um país terceiro, a verificação da exactidão das capturas inscritas pelo capitão no diário de bordo e na declaração de desembarque e, mesmo, o combate a qualquer infracção às obrigações de controlo, nos termos do n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87.

A Comissão reconhece que os navios comunitários que exercem a pesca nas áreas abrangidas pelos acordos celebrados pela Comunidade com determinados países em vias de desenvolvimento desembarcam muitas vezes as suas capturas nesses países e não na Comunidade. No entanto, sublinha que, se a verificação da exactidão dos dados declarados pode ser facilitada quando os navios comunitários voltam para a Comunidade, não se pode daí deduzir que a referida verificação seja condicionada por esta circunstância. Compete aos Estados-membros tomar as «medidas adequadas» para que seja verificada a exactidão das declarações de capturas, o que pode incluir, mas não exclusivamente, o controlo físico dos navios comunitários nas águas sob sua jurisdição. A Comissão entende, em particular, que cabe aos Estados-membros, em relação a todos os navios que arvoram o seu pavilhão e exercem as suas actividades piscatórias nas águas dos países terceiros em causa, determinar as modalidades de transmissão dos dados relativos às capturas desembarcadas e assegurar o respeito das normas assim alargadas, sendo caso disso, procedendo contra a infracção.

A Comissão lembra, aliás, que os Estados-membros dispõem já, no que se refere às capturas feitas em águas de países em vias de desenvolvimento, de determinados meios para procederem a esta verificação através de organismos científicos competentes para avaliarem as declarações de capturas de tunídeos, como o Orstom em França e o Instituto de Oceanografia em Espanha.

b) O *Governo francês* salienta, em seguida, que a utilização de instrumentos de controlo desenvolvidos para as áreas sujeitas a TAC ou a quotas não se adapta às zonas económicas exclusivas consideradas pelo regulamento impugnado. Este elemento teria sido tomado em conta pelos acordos de pesca entre a Comunidade e os países terceiros afectados pelo regulamento impugnado, para os quais teria sido instituído um limite de esforço de pesca mais em termos de navios de pesca do que de TAC ou de quotas, que os países com recursos logísticos limitados teriam dificuldade em controlar.

A *Comissão* remete para as considerações que a levaram a adoptar o regulamento impugnado, a saber:

— a aplicação e a gestão dos acordos celebrados pela Comunidade com determinados países em vias de desenvolvimento, em especial o estabelecimento da contribuição financeira a pagar pela Comunidade, assentam no conhecimento do volume das capturas efectuadas;

— esses acordos têm por objectivo, tal como nas águas comunitárias, permitir uma melhor avaliação das possibilidades de pesca para um domínio maior do esforço de pesca;

— os meios de controlo das capturas, fixados no título II do Regulamento n.° 2241/87, são já impostos aos navios comunitários que pescam nas águas comunitárias ou nas de países terceiros.

A este propósito, a Comissão alega que a natureza dos meios criados para fiscalizar o esforço de pesca não é decisiva para a aplicação o artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87. Importa pouco que o enquadramento do esforço de pesca se expresse em TAC ou em quotas, ou, como seria o caso nos acordos com países em vias de desenvolvimento, em tonelagem bruta do navio ou em número de navios de pesca. O essencial seria, de facto, constatar que o objectivo assim visado consiste sempre em conhecer, para fiscalizar o esforço de pesca, o volume total de capturas efectuadas em relação às unidades populacionais *(stocks)* submetidas a medidas de conservação numa dada área.

c) Nos processos 6/88 e 7/88, o *Governo espanhol* e o *Governo francês* contestam, em seguida, a necessidade do regulamento impugnado.

O *Governo espanhol* (processo 6/88) remete, nomeadamente, para o segundo considerando do regulamento impugnado, segundo o qual a Comissão é informada das actividades dos navios que arvoram pavilhão de um Estado-membro e pescam nas águas sob jurisdição de um país terceiro com o qual existe um acordo de pesca, de modo a garantir a boa gestão deste. Segundo o Governo espanhol, é necessário que esse objectivo seja atingido pela simples aplicação dos

diversos mecanismos previstos nos próprios acordos de pesca, sem necessidade de recorrer a uma regulamentação comunitária que transfira o sistema em vigor no respeitante às capturas nas águas comunitárias para as efectuadas nas águas sob soberania ou jurisdição de um país terceiro. Os acordos de pesca com países terceiros contêm mecanismos satisfatórios que permitem que a Comissão seja informada regularmente das capturas totais e por espécie. A título exemplificativo, o Governo espanhol refere-se a medidas de controlo das capturas constantes de determinados acordos já citados.

O *Governo francês* (processo 7/88) alega, a este propósito, que os acordos de pesca com os países a que se refere o regulamento impugnado prevêem já uma obrigação de declaração de capturas pelos capitães do navio (por exemplo, o citado acordo com a Guiné-Bissau). Do mesmo modo, para calcular o montante das contribuições pagas a esses países nos termos dos acordos, estes prevêem uma obrigação de comunicação simultânea às autoridades do país e à Comissão (por exemplo, o já citado acordo com as Seychelles). O Governo francês refere, a este propósito, que as declarações que permitem elaborar o cálculo provisório dos direitos devidos são efectuadas pelos capitães dos navios sob a sua própria responsabilidade e sem que a fiabilidade dos números seja garantida.

O cálculo definitivo previsto por esses mesmos acordos, único que pode garantir a apresentação de números fiáveis, será aprovado bem mais tarde, conjuntamente pela Comissão e pelas autoridades do Estado ribeirinho, que têm em conta os pareceres científicos disponíveis e em particular os do Orstom. O Governo francês refere que este organismo, ao qual diversos países confiaram a responsabilidade de recolher as informações relativas à pesca nessas regiões, pode fornecer no prazo aproximado de um ano números precisos e definitivos, que têm em conta as verificações que devem ser efectuadas. A apresentação, num prazo breve, de números com margens de erro de 20 % a 30 % é inútil, tendo em conta os dispositivos criados em virtude dos acordos de pesca com os países em questão. O Governo francês considera que pode mesmo ser perigoso, uma vez que os números apresentados por força do regulamento impugnado podem em seguida ser opostos aos Estados-membros que tomaram a responsabilidade de os comunicar, pondo em causa os números definitivos produzidos no âmbito dos acordos de pesca referidos.

A *Comissão* considera antes de mais (processos 6/88 e 7/88) que os dados relativos às capturas são de facto indispensáveis à Comissão, na medida em que servem de base à fixação da contribuição financeira, cujo montante deve ser equivalente ao resultado económico da actividade piscatória na área. A Comissão tem igualmente necessidade desses dados para definir a sua posição nas reuniões anuais organizadas com os países ribeirinhos para acompanhar a aplicação dos acordos e proceder a eventuais ajustamentos. Do mesmo modo, a Comissão, na posse desses dados, estaria em condições, aquando da negociação, de melhor apreciar as observações dos países ribeirinhos em matéria de protecção de *stocks*.

A Comissão entende que, no âmbito da aplicação dos acordos de pesca, dispõe já de determinadas informações, dado que estes acordos impõem habitualmente aos capitães

dos navios de pesca a obrigação de declarar as capturas, mas o regime das declarações de capturas previsto nos acordos não é suficiente para permitir uma gestão correcta e realista dos mesmos.

De facto, o sistema de declarações de capturas previsto por estes acordos não é o mesmo para os atuneiros e para as outras embarcações. Segundo a Comissão, isto deve-se à diferença do modo de cálculo dos direitos a pagar pelos armadores, que no caso dos atuneiros são fixados num determinado valor por tonelada capturada, enquanto no respeitante aos outros estão em função da tonelagem bruta da embarcação. Para estes últimos, as declarações de capturas têm, portanto, uma função estatística, permitindo acompanhar a evolução dos *stocks* e os efeitos práticos do acordo, ao passo que, no respeitante aos atuneiros, as capturas determinam o montante dos direitos. Nos termos dos acordos, os atuneiros devem fazer a sua declaração de capturas às autoridades do Estado ribeirinho e à Comissão. Na realidade, comunicam os dados relativos às capturas, via rádio, ao Estado ribeirinho e, mediante documento uniforme (ficha ICAT), ao organismo do Estado do pavilhão encarregado de acompanhar as actividades de pesca (Orstom, Instituto Espanhol de Oceanografia, etc.), que, por seu turno, comunica anualmente os dados à Comissão, geralmente com um atraso de três a seis meses.

Os modelos de declaração das capturas para os outros navios, à excepção dos atuneiros, são diferentes de acordo para acordo; as suas saídas de pesca são mais curtas e o desembarque de peixe mais frequente; na maioria dos casos, estão previstas declarações mensais ou trimestrais. Na prática, só se efectuam declarações de capturas quando o porto de desembarque se situa no Estado ribeirinho em cujas águas foram feitas as capturas. Na maioria dos casos, as declarações são entregues ao organismo do Estado do pavilhão, que comunica os dados de modo irregular, parcial e fragmentário, e sempre com bastante atraso, à Comissão, a qual, por seu turno, os transmite ao Estado ribeirinho.

Segundo a Comissão, é evidente que os dados que lhe são fornecidos mediante o sistema estabelecido nos acordos não lhe permitem cumprir correctamente as funções que lhe incumbem em matéria de gestão e de negociação desses acordos.

O regulamento impugnado limita-se a reforçar a obrigação de informação mediante declarações dos capitães de navios comunitários que exercem as actividades nestas águas, obrigação que estava já prevista pelos acordos assinados com os países terceiros em causa, completando-a com a obrigação de inscrever essas capturas no diário de bordo e de as declarar no momento do desembarque na Comunidade ou num Estado terceiro ou em caso de transbordo. Por seu turno, os Estados-membros estão obrigados a verificar a exactidão dos dados recebidos e a comunicar trimestralmente à Comissão as quantidades capturadas e descarregadas, bem como as informações recebidas sobre transbordos e desembarques fora da Comunidade.

Segundo a Comissão, é claro que este reforço de controlo se traduzirá numa maior fiabilidade das informações recebidas, num melhor conhecimento da aplicação prática desses acordos, graças à possibilidade de tratamento do conjunto dos dados recebi-

dos, e num melhor acesso aos mesmos. Seja como for, a Comissão considera que lhe cabe, no fim de cada ano, fixar os direitos devidos pela pesca, em função dos cálculos provisórios por ela elaborados após cada campanha.

d) O *Governo espanhol* e o *Governo francês* consideram, em seguida, que o regulamento impugnado suscita graves problemas de aplicação.

O *Governo espanhol* alega, nomeadamente, que não existem mapas das águas territoriais da maioria dos países terceiros onde se efectuam as capturas, de modo que é impossível determinar qual o país a que se devem atribuir. Os atuneiros/frigoríficos cercadores tem uma mobilidade e uma rapidez muito elevadas, precisamente para capturar esta espécie migratória, que os obrigam a mudar continuamente de área, tanto nos países terceiros como nas águas internacionais. Seria igualmente difícil precisar as espécies capturadas e a sua tonelagem.

O *Governo francês* sustenta que a dificuldade de fornecer declarações de captura fiáveis, como as previstas no Regulamento n.° 2241/87, se relaciona com o tipo de pesca praticado, essencialmente orientado para os tunídeos, espécie altamente migratória, que se encontra no alto mar e, portanto, no limite das zonas económicas exclusivas, cuja identificação pelos capitães de navios não é fácil. O controlo da localização das pescas, do peso total das capturas e da repartição entre espécies, segundo o tamanho destas, implicaria um tratamento de dados por um organismo científico (o Orstom, no caso da França) que seria o único capaz de apresentar dados definitivos.

A *Comissão* considera (processos 6/88 e 7/88) que não pode ser aceite o argumento baseado na inexistência de mapas marítimos, dado que, nas raras ocasiões em que esta situação se pode produzir, o capitão do navio não fica impedido de determinar a zona de pesca onde opera. Doutro modo, não se vê como teriam podido até agora cumprir a obrigação de comunicar as capturas efectuadas nas águas desses países, obrigação que já lhes era imposta pelos acordos em vigor.

Na prática, porém, a Comissão teria verificado que as informações relativas às capturas lhe chegam tardiamente. Tendo em conta o interesse da Comunidade em dispor de informações regulares e completas, a Comissão procurou organizar melhor a informação sobre as capturas, impondo aos interessados as obrigações comunitárias previstas nos artigos 5.° a 8.° do Regulamento n.° 2241/87 e exigindo aos Estados-membros que registem, nos termos do artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87, as declarações de capturas assim transmitidas, comunicando-as periodicamente à Comissão, nos termos do n.° 1 do artigo 2.° do regulamento impugnado. Essas novas exigências reforçariam o controlo das capturas, conferindo a respectiva responsabilidade ao Estado-membro do pavilhão e, por esse facto, obrigando este a assegurar a apresentação das declarações de desembarque pelos seus pescadores e a verificar a sua exactidão. Assim, não podiam deixar de melhorar, por comparação, a fiabilidade das informações recolhidas, facultando uma melhor apreciação, a prazo, com base num tratamento conjunto dos dados transmitidos, das possibilidades reais de pesca nessas áreas.

Por fim, a Comissão entende que as medidas de controlo das capturas previstas pelo regulamento impugnado são perfeitamente aplicáveis, não apenas às capturas efectuadas nos pesqueiros fixos, mas também às capturas migratórias. Com efeito, a inscrição no diário de bordo do volume, da data e do local das capturas e a declaração de desembarque e de transbordo não constituem, na opinião da Comissão, obrigações que diminuam a actividade de pesca de qualquer navio, incluindo os que realizam capturas migratórias.

e) O *Governo espanhol* e o *Governo francês* consideram ainda que os prazos instituídos pelo regulamento impugnado são inaplicáveis nas zonas de pesca em causa, pois se pede aos Estados-membros que comuniquem à Comissão, no prazo de um mês após o termo de cada trimestre, as quantidades capturadas nas zonas em causa e desembarcadas (artigo 2.°, n.° 1, do regulamento impugnado).

O *Governo espanhol* salienta a este propósito que os atuneiros ficam geralmente cinco a seis meses sem voltar ao porto, devido ao facto de os atuns serem grandes migradores.

Segundo o *Governo francês*, a duração de uma campanha pode atingir 60 dias, aos quais há que acrescentar até dez dias para a descarga, enquanto o tratamento e a transmissão de dados podem exigir vinte dias. O tempo total que pode decorrer entre o início da campanha e o momento em que os dados estão disponíveis pode, portanto, atingir três meses, um dos quais, pelo menos, após a chegada do navio ao porto. Seria portanto impossível, nomeadamente tendo em conta as razões acima referidas, relativas ao tipo de pesca praticado, entregar números fiáveis, controláveis e completos nos prazos estabelecidos pelo regulamento impugnado.

A *Comissão* lembra que o artigo 2.° do regulamento impugnado obriga os Estados-membros a comunicarem à Comissão as quantidades capturadas e desembarcadas no trimestre anterior, o que representa um alargamento do prazo em relação ao previsto para as capturas de *stocks* sujeitos a TAC ou a quota. Por outro lado, a Comissão assinala que os Estados-membros devem comunicar as quantidades capturadas e descarregadas. Se, no caso dos atuneiros, a periodicidade das descargas é superior a três meses, é evidente que a notificação dos Estados-membros à Comissão deve ser feita no primeiro mês seguinte ao trimestre em que foram efectuadas as descargas em terra.

f) Por fim, o *Governo espanhol* entende que, de qualquer modo, a frota de atuneiros frigoríficos deve ser excluída do âmbito de aplicação do regulamento impugnado.

A *Comissão* considera que uma dificuldade particular da frota atuneira em cumprir as obrigações que lhe são impostas pelo regulamento impugnado não justifica que lhe seja dado um tratamento diferente.

3. *Quanto à falta de fundamentação*

Segundo o *Governo francês*, o regulamento impugnado não satisfaz a obrigação de fundamentação prevista no artigo 190.° do

Tratado. Quanto à referência do seu segundo considerando ao facto de ser «indispensável para a gestão (dos acordos de pesca com os países em causa)... que a Comissão seja informada dos resultados das actividades dos navios arvorando pavilhão de um Estado-membro nas águas sob a jurisdição do país parceiro», a Comissão beneficia já de tais informações graças a estes acordos de pesca e às decisões e regulamentos que lhes são referentes. O quarto considerando, segundo o qual, «nos termos do artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 2241/87, é conveniente tornar extensível a aplicação dessas normas às unidades populacionais não sujeitas a TAC ou quotas, que são objecto de capturas pelos navios da Comunidade nas águas marítimas sob soberania ou jurisdição dos referidos países em vias de desenvolvimento», não apresenta qualquer elemento que possa justificar a extensão prevista pelo regulamento impugnado no âmbito do artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87.

A *Comissão* entende que o Regulamento n.° 3151/87 apresenta sem ambiguidade o raciocínio seguido para a sua adopção, tanto no que respeita à sua justificação «externa» (a gestão dos acordos de pesca) como ao seu fundamento jurídico «interno» (o artigo 10.° do Regulamento n.° 2241/87).

Alega a este propósito que o objectivo do regulamento ressalta do seu segundo considerando: melhorar, devido às obrigações específicas que comportam, a gestão dos acordos de pesca celebrados pela Comunidade com determinados países em vias de desenvolvimento, por uma melhor informação sobre as capturas efectuadas por navios comunitários. Com este propósito, portanto, previu-se que os intrumentos de controlo estabelecidos pelo Regulamento n.° 2241/87 tendo em conta cada *stock* submetido a um TAC ou a uma quota, expressamente referidos no terceiro considerando do regulamento impugnado, seriam tornados extensíveis, nos termos do artigo 10.° do já citado regulamento, às espécies capturadas nas águas dos países terceiros em causa, tal como resulta claramente do quarto considerando do regulamento impugnado, e que os Estados-membros ficariam obrigados a comunicar regularmente as quantidades descarregadas em terra e as informações recebidas a propósito das capturas, em conformidade com o penúltimo considerando. Segundo a Comissão, os artigos 1.° e 2.° do regulamento impugnado são o exacto reflexo dos fundamentos assim expostos.

M. Zuleeg
Juiz relator