CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 5 de Março de 2002 [1]

I — Introdução

1. A presente acção por incumprimento visa o comportamento das autoridades britânicas na gestão das quotas de pesca nos anos de 1985 a 1988 e 1990. No processo C-140/00 que tramita em paralelo, a Comissão apresenta acusações similares relativamente às campanhas de pesca de 1991 a 1996.

2. O Governo britânico aduz em sua defesa, no essencial, que a Comissão não cumpriu a obrigação que lhe incumbia, de provar os alegados incumprimentos, sem contudo contestar, na generalidade, os casos de excesso de pesca nas mencionadas campanhas, de que é acusado pela Comissão. O caso em apreço incide pois, fundamentalmente, sobre a questão da repartição do ónus da prova.

3. O Tribunal de Justiça já se pronunciou a este respeito no seu acórdão de 1 de Fevereiro de 2001 proferido no processo Comissão/França [2]. Cabe pois examinar se é possível extrair novas considerações do presente caso, designadamente da argumentação do Governo britânico, que se oponham à aplicação neste processo dos princípios estabelecidos naquele acórdão. Não sendo esse o caso, tudo dependerá de a argumentação expendida pela Comissão justificar ou não os pedidos apresentados.

II — Enquadramento jurídico

4. Nos termos do seu artigo 1.°, o Regulamento (CEE) n.° 170/83 [3] tem por objectivo 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.

1 — Língua original: alemão.

2 — C-333/99, Colect., p. I-1025. V., igualmente, a este respeito, as minhas conclusões no processo Comissão/França (C-418/00 e C-419/00, Colect., pp. I-3969, I-3972).

3 — 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). Este regulamento foi revogado e substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 3760/92 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1992, que institui um regime comunitário da pesca e da aquicultura (JO L 389, p. 1).

5. O artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 170/83 prevê a instituição das medidas de conservação necessárias para a realização dos objectivos enunciados. Nos termos do seu artigo 2.°, n.° 2, as medidas referidas no n.° 1 podem, nomeadamente, incluir a limitação do esforço de pesca, em especial através da limitação das capturas.

6. Segundo artigo 3.° do Regulamento n.° 170/83, sempre que, para uma espécie ou espécies afins, se revele necessário limitar o volume das capturas, serão determinadas anualmente o total das capturas por unidade populacional («stock») ou grupo de unidades populacionais («stocks») e a quota disponível para a Comunidade, assim como, se necessário, o total das capturas atribuídas ao Estados terceiros e as condições especiais da actividade de captura. Nos termos do artigo 4.° do mesmo regulamento, 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 («stock») consideradas.

7. Com base nesta disposição, foram atribuídas ao Reino Unido quotas de captura para os anos de 1985 a 1988 e de 1990, respectivamente, pelo Regulamento (CEE) n.° 1/85 do Conselho [4], Regulamento (CEE) n.° 3721/85 do Conselho [5], Regulamento (CEE) n.° 4034/86 do Conselho [6], Regulamento (CEE) n.° 3977/87 do Conselho [7] e Regulamento (CEE) n.° 4047/89 do Conselho [8].

8. Quanto à gestão das quotas, o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 dispõe

4 — Regulamento de 19 de Dezembro de 1984, que fixa relativamente a certas unidades populacionais («stocks») ou grupos de unidades populacionais de peixes, os totais provisoriamente admissíveis de capturas para 1985 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 1, p. 1). Este Regulamento foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 800/85 do Conselho, de 26 de Março de 1985, que altera pela segunda vez o Regulamento n.° 1/85 (JO L 89, p. 4); Regulamento (CEE) n.° 2756/85 do Conselho, de 27 de Setembro de 1985, que altera pela terceira vez o Regulamento n.° 1/85 (JO L 259, p. 68), e Regulamento (CEE) n.° 3720 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, que altera pela quarta vez o Regulamento n.° 1/85 (JO L 361, p. 1).

5 — Regulamento de 20 de Dezembro de 1985, que fixa relativamente a certas unidades populacionais (stocks) ou grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1986 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 361, p. 5; EE 04 F4 p. 124). Este regulamento foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 3777/85 do Conselho, de 31 de Dezembro de 1985 (JO L 363, p. 1; EE 04 F4 p. 208); Regulamento (CEE) n.° 114/86 do Conselho, de 20 de Janeiro de 1986, que prorroga até 31 de Dezembro de 1986 a aplicabilidade dos Regulamentos n.° 3721/85, (CEE) n.° 3730/85, (CEE) n.° 3734/85 e n.° 3777/85, respeitantes ao sector da pesca (JO L 17, p. 4); Regulamento (CEE) n.° 2057/86 do Conselho, de 25 de Junho de 1986, que altera pela terceira vez o Regulamento n.° 3721/85 (JO L 176, p. 3); Regulamento (CEE) n.° 2374/86 do Conselho, de 24 de Julho de 1986, que altera pela quarta vez o Regulamento n.° 3721/85 (JO L 206, p. 4); e Regulamento (CEE) n.° 3221 do Conselho, de 21 de Outubro de 1986, que altera pela quinta vez o Regulamento n.° 3721/85 (JO L 300, p. 2).

6 — Regulamento de 22 de Dezembro de 1986, que fixa relativamente a certas unidades populacionais (stocks) ou grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1987 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 376, p. 39). Este regulamento foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1365/87 do Conselho, de 18 de Maio de 1987 (JO L 129, p. 15); Regulamento CEE n.° 1880/87 do Conselho, de 30 de Junho de 1987 (JO L 179, p. 4); Regulamento (CEE) n.° 2999/87 do Conselho, de 5 de Outubro de 1987 (JO L 285, p. 2); e Regulamento (CEE) n.° 3545/87 do Conselho, de 23 de Novembro de 1987, que altera pela quarta vez o Regulamento n.° 4034/86 (JO L 337, p. 7).

7 — Regulamento de 21 de Dezembro de 1987, que fixa, relativamente a certas unidades populacionais (stocks) e grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1988 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 375, p. 1). Este regulamento foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 3173/88 do Conselho, de 14 de Outubro de 1988 (JO L 282, p. 30); Regulamento (CEE) n.° 3286/88 do Conselho, de 20 de Outubro de 1988 (JO L 292, p. 3); e Regulamento (CEE) n.° 3472/88 do Conselho, de 7 de Novembro 1988 (JO L 305, p. 12).

8 — Regulamento de 19 de Dezembro de 1989, que fixa, relativamente a certas unidades populacionais (stocks) ou grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1990 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 389, p. 1). Este regulamento foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 738/90 do Conselho, de 22 de Março de 1990 (JO L 82, p. 7); Regulamento n.° 1874/90 do Conselho, de 27 de Junho de 1990, que altera, pela segunda vez, o Regulamento (CEE) n.° 4047/89 (JO L 171, p. 1); e Regulamento (CEE) n.° 1887/90 do Conselho, de 29 de Junho de 1990, que altera, pela terceira vez, o Regulamento n.° 4047/89 (JO L 172, p. 1).

que «os Estados-Membros determinam, em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das quotas que lhes foram atribuídas».

9. As exigências que decorrem do respeito desta obrigação foram pela primeira vez expostas no Regulamento (CEE) n.º 2057/82 do Conselho [9]. Este Regulamento estabeleceu regras de controlo em relação às capturas efectuadas pelos barcos de pesca arvorando pavilhão de um Estado-Membro ou registados num Estado-Membro a fim de assegurar o respeito das limitações às possibilidades de pesca. Estas regras incluíam disposições respeitantes ao controlo, pelas autoridades dos Estados-Membros, dos barcos de pesca e das suas actividades no mar e nos portos. Além disso, os Estados-Membros ficaram vinculados a periodicamente dar conhecimento à Comissão das suas actividades de inspecção e das medidas tomadas relativamente a eventuais violações das regras comuns em matéria de pesca.

10. Na sua redacção original, o artigo 1.º do Regulamento n.º 2057/82 dispunha, nomeadamente:

«1. No interior dos portos situados no seu território e nas águas marítimas sob a sua soberania ou jurisdição, cada Estado-Membro inspeccionará os barcos de pesca arvorando pavilhão de um Estado-Membro ou registados num Estado-Membro, a fim de assegurar o respeito de qualquer regulamentação em vigor relativa às medidas de conservação e de controlo.

2. Se, após uma inspecção efectuada por força do n.º 1, as autoridades competentes de um Estado-Membro verificarem que um barco de pesca arvorando pavilhão de um Estado-Membro ou registado num Estado-Membro não respeita a regulamentação em vigor relativa às medidas de conservação e de controlo, intentarão uma acção penal ou administrativa contra o capitão desse barco.»

11. A partir de 1 de Janeiro de 1986, o Regulamento n.º 2057/82 foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3723/85 do Conselho [10], que estendeu o dever dos Estados-Membros de intentar uma acção penal ou administrativa em caso de desrespeito das medidas de conservação e de controlo, de modo a que esses processos pudessem ser instaurados não só contra o comandante mas também contra qualquer outra pessoa responsável.

12. Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1987, o artigo 1.º do Regulamento

9 — Regulamento de 29 de Junho de 1982, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias exercidas pelos barcos dos Estados-Membros (JO L 220, p. 1; EE 04 F1 p. 230).

10 — Regulamento de 20 de Dezembro de 1985, que altera o Regulamento n.º 2057/82 (JO L 361, p. 42; EE 04 F4 p. 161).

n.° 2057/82 foi novamente alterado [11]. Na sua nova versão dispõe, nomeadamente:

«1. A fim de assegurar o cumprimento de toda a regulamentação em vigor respeitante às medidas de conservação e de controlo, 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. Inspecciona os barcos de pesca e todas as actividades cujo controlo permita verificar a aplicação do presente regulamento, nomeadamente as actividades de desembarque, de venda e de armazenagem de peixe e os registos dos desembarques e das vendas.

2. Se, na sequência de uma inspecção efectuada por força do n.° 1, as autoridades competentes de um Estado-Membro verificarem que um navio de pesca ou qualquer pessoa responsável por uma actividade referida nesse número não respeita a regulamentação em vigor relativa às medidas de conservação e de controlo, intentarão uma acção penal ou administrativa contra o capitão desse navio ou qualquer outra pessoa responsável.»

13. Nos termos do artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2057/82, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 3723/85, o comandante ou o seu mandatário apresentará, após cada viagem, às autoridades do Estado-Membro de que utiliza os locais de desembarque uma declaração indicando as quantidades desembarcadas e o local de captura. Nos termos do n.° 2, compete aos Estados-Membros verificar a exactidão das declarações.

14. Nos termos do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2057/82, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 4027/86, o capitão informará o Estado-Membro de que o seu navio arvora pavilhão ou no qual o seu navio está registado, *inter alia*, das quantidades e locais de captura, desde que incidam sobre unidades populacionais sujeitas a quotas, se tiver efectuado o transbordo das quantidades de capturas para outro navio ou as desembarque directamente fora do território da Comunidade.

15. O artigo 10.° do Regulamento n.° 2057/82, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 4027/86, dispõe:

«1. Todas as capturas de uma unidade populacional ('stock') ou de um grupo de unidades populacionais ('stocks') sujeitas a quota, efectuadas pelos barcos de pesca arvorando pavilhão de um Estado-Membro ou registadas num Estado-Membro serão imputadas na quota aplicável, em relação a uma unidade populacional ('stock') ou grupos de unidades populacionais ('stocks') em questão, a esse Estado, qualquer que seja o local da descarga em terra.

11 — Regulamento (CEE) n.° 4027/86 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, que altera o Regulamento n.° 2057/82 (JO L 376, p. 4).

2. Cada Estado-Membro fixará a data na qual as capturas de uma unidade populacional ('stock') ou grupos de unidades populacionais ('stocks') sujeitas a quotas, efectuadas pelos barcos de pesca arvorando o seu próprio pavilhão ou registado no seu território, se considera terem esgotado a quota que lhe é aplicável para essa unidade ('stock') ou grupo de unidades populacionais ('stocks'). O Estado-Membro proibirá provisoriamente, a contar dessa data, a pesca de peixes daquela unidade populacional ('stock') ou daquele grupo de unidades populacionais ('stocks'), pelos referidos barcos, bem como a sua conservação a bordo, o transbordo e o desembarque, desde que as capturas tenham sido efectuadas após aquela data, e fixará uma data até à qual os transbordos e os desembarques ou as últimas notificações sobre as capturas sejam permitidas. Esta medida será notificada imediatamente à Comissão, que informará os outros Estados-Membros.

3. Na sequência de uma notificação feita por força do n.º 2, ou por sua própria iniciativa, a Comissão fixa, com base nas informações de que dispõe, a data na qual, para uma unidade populacional, ou um grupo de unidades populacionais, as capturas sujeitas a um TAC, quota ou outra forma de limitação quantitativa, e efectuadas por barcos de pesca que arvorem pavilhão de um Estado-Membro, ou matriculados num Estado-Membro, devem ter esgotado a quota, a quantidade atribuída ou a parte disponível para esse Estado-Membro ou, se esse for o caso, para a Comunidade.

Aquando da apreciação da situação referida no parágrafo precedente, a Comissão prevenirá os Estados-Membros interessados das perspectivas de pôr termo à pesca na sequência do esgotamento de um TAC.»

16. A 1 de Agosto de 1987, o Regulamento n.º 2057/82 foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.º 2241/87 do Conselho [12]. Este Regulamento que, por sua vez, foi revogado em 1 de Janeiro de 1994, procedeu à codificação do Regulamento n.º 2057/82 nas suas versões alteradas. Os artigos 1.º e 11.º do Regulamento n.º 2241/87 correspondiam, portanto, aos artigos 1.º e 10.º do Regulamento n.º 2057/82, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 4027/86.

17. O artigo 9.º do Regulamento n.º 2241/87 dispunha, nomeadamente:

«1. Os Estados-Membros velarão por que todos os desembarques efectuados por navios de pesca arvorando pavilhão de um Estado-Membro ou registados num Estado-Membro de unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais sujeitas a TACs ou quotas sejam registados. [...]

2. Cada Estado-Membro notificará à Comissão, antes do dia 15 de cada mês,

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

as quantidades de cada unidade populacional ou grupo de unidades populacionais sujeitas a TAC ou a quotas colocadas em terra durante o mês anterior e comunicar-lhe-á qualquer informação recebida nos termos dos artigos 7.° e 8.°

As notificações à Comissão indicarão o local das capturas tal como é especificado nos artigos 5.° e 6.°, bem como a nacionalidade dos navios de pesca em questão.

Sem prejuízo de outras disposições do presente número, os Estados-Membros fornecerão à Comissão, a pedido desta, informações mais pormenorizadas ou mais frequentes do que o referido número exige, se as capturas de unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais sujeitas a TAC ou a quotas correrem o risco de atingir o nível dos TAC ou das quotas.

3. A Comissão informará os Estados-Membros das notificações que recebeu nos termos do presente artigo, num prazo que não ultrapasse 10 dias a contar da data em que tiver recebido essas notificações.

4. Cada Estado-Membro deve conservar ou mandar conservar os documentos sujeitos às autoridades competentes nos termos dos artigos 5.° e 6.° e às modalidades especiais de aplicação desses artigos de forma a poder aceder a esses documentos, que estão na base das notificações à Comissão referidas no n.° 2, durante um período de três anos a partir do início do ano seguinte àquele em que os desembarques em questão foram efectuados.»

III — Matéria de facto, tramitação processual e pedidos das partes

A — *Matéria de facto e tramitação processual*

18. A Comissão acusa o Reino Unido, no essencial, de ter ultrapassado as quotas de pesca das diversas unidades populacionais de peixe atribuídas a este Estado-Membro nos anos de 1985 a 1988 e no ano de 1990.

19. Por cartas de 2 de Outubro de 1986, 13 de Maio de 1987 e 26 de Março de 1991, a Comissão chamou à atenção do Governo britânico para o facto de terem sido ultrapassadas as quotas de pesca relativamente a diversas unidades populacionais de peixes, no ano de 1985.

20. Nessas cartas, a Comissão acusou as autoridades britânicas designadamente de,

em violação das disposições pertinentes do direito comunitário, não terem tomado quaisquer medidas destinadas à prevenção da referida ultrapassagem.

21. O Governo britânico respondeu às notificações de incumprimento, respectivamente, em 9 de Dezembro de 1986, 11 de Junho de 1987 e 16 de Maio de 1991, em relação ao excesso de pesca no ano de 1985; em 10 de Novembro de 1987 e em 16 de Maio de 1991, relativamente ao excesso de pesca no ano de 1986; em 28 de Junho de 1989 e em 16 de Maio de 1991, relativamente ao excesso de pesca no ano de 1987; em 22 de Julho de 1991, relativamente ao excesso de pesca no ano de 1988 e em 19 de Abril de 1993, relativamente ao excesso de pesca no ano de 1990.

22. Na sua correspondência de resposta, o Governo britânico forneceu uma série de explicações sobre os alegados casos de excesso de pesca e indicou, designadamente, descarregamentos imprevisíveis e inesperados, más condições climatéricas e declarações extemporâneas relativas a descarregamentos em Espanha de barcos de pesca que, embora arvorassem pavilhão britânico ou estivessem registadas no Reino Unido, exerciam a sua actividade a partir de portos espanhóis (a seguir «frota anglo-espanhola»).

23. Dado que essa correspondência, no entendimento da Comissão, não afastou a suspeita de incumprimento, esta enviou ao Reino Unido, em 21 de Novembro de 1988, um parecer fundamentado relativo ao ano de 1985. Em 9 de Fevereiro de 1989, foi enviado outro parecer fundamentado relativo ao ano de 1986. O parecer fundamentado de 1 de Outubro de 1992 refere-se aos anos de 1985, 1986 e 1987. Por último, o parecer fundamentado de 17 de Abril de 1996 refere-se aos anos de 1998 e 1990.

24. O Reino Unido respondeu aos referidos pareceres por cartas de 8 de Fevereiro de 1989, 17 de Abril de 1989 e 5 de Fevereiro de 1993, relativamente aos anos de 1985 a 1987, e por carta de 13 de Junho de 1996, relativamente aos anos de 1988 e 1990. Na sua correspondência, o Governo britânico indicou, designadamente, as medidas tomadas para um melhor registo da actividade da frota anglo-espanhola que, na sua opinião, impediria futuros excessos de pesca.

Campanha de pesca de 1985

25. Relativamente ao ano de 1985, a Comissão baseia a sua acusação em nove casos, por um lado, de excesso de pesca e, por outro lado, de capturas em áreas nas quais o Reino Unido não dispunha de qualquer quota (a seguir «captura de peixe em zonas proibidas») [13]. Na carta de 11 de Junho de 1987, em resposta à notificação de incumprimento da Comissão de 2 de Outubro de 1986, as autoridades britânicas aduziram que seis desses casos podiam, pelo menos em parte, estar relacionados com a frota anglo-espanhola.

13 — Para os números exactos remete-se aqui e subsequentemente para o relatório do juiz-relator conjugado com a petição da Comissão.

Campanha de pesca de 1986

26. No que se refere ao ano de 1986, a Comissão fundamenta a sua acusação em quatro casos de excesso de pesca e um caso de captura de peixe em zonas proibidas.

27. Quanto à captura de solha nas zonas V b (zona CE), VI, XII e XIV, o Reino Unido salientou que as capturas já tinham atingido, em meados de Novembro, 14 toneladas — de 15 autorizadas —, pelo que a captura de peixe foi proibida em 29 de Novembro de 1986. Contudo, segundo os números de que a Comissão dispõe, a quota já se havia esgotado em Outubro, o que implica que a captura do peixe devia ter sido proibida naquela altura. Apesar disso, após a ordem de proibição ainda foram desembarcadas três toneladas até ao final do ano.

28. Relativamente à captura de solha na zona VIIa, as autoridades britânicas esclareceram que parte do excesso de pesca era imputável à frota anglo-espanhola. Além do mais, já em 13 de Outubro as referidas autoridades haviam ordenado uma limitação de 10% à captura de peixe; esta limitação revelara-se, contudo, insuficiente por motivo de um inesperado acréscimo das capturas, pelo que a captura de peixe foi proibida em 15 de Novembro. A Comissão contestou, afirmando que a limitação só foi decretada quando já tinham sido desembarcadas 707 das 720 toneladas de quota anual. Além disso, os desembarques prosseguiram após a imposição da proibição, de forma que, em todo o caso, foram capturadas 5 toneladas após essa proibição.

29. O excesso de pesca de pescada e de bacalhau deveu-se também em parte, na opinião do Governo britânico, à actividade da frota anglo-espanhola. Relativamente ao bacalhau, o Governo britânico invocou igualmente o facto de um número considerável de desembarques se ter processado através de pequenos barcos que não estão sujeitos à regulamentação relativa ao diário de bordo.

30. Finalmente, as autoridades britânicas reconheceram, na carta de 17 de Abril de 1989, que as capturas de maruca azul e maruca haviam prosseguido mesmo após a ordem de suspensão da pesca decretada pela Comissão, em 15 de Outubro.

Campanha de pesca de 1987

31. Relativamente ao ano de 1987, a Comissão fundamenta a sua acusação em dois casos de excesso de pesca e seis casos de captura de peixe em zonas proibidas.

Campanha de pesca de 1988

32. Em relação ao ano de 1988, a Comissão fundamenta a sua acusação num caso de excesso de pesca de sarda.

33. A Comissão chama a atenção para o facto de as autoridades britânicas terem, após a adopção do Regulamento (CEE) n.º 3165/88 da Comissão [14], dado início, a pedido da Comissão e com o seu apoio, a uma averiguação relativa às declarações de captura de sarda por parte de barcos britânicos.

34. Com base nos resultados da averiguação, a Comissão defendeu a tese de que as 50 245,9 toneladas que, de acordo com os diários de bordo, foram capturadas na zona VI, tinham, na verdade, sido capturadas na zona IV. Por conseguinte, a Comissão decidiu imputar 25 000 toneladas a esta última zona, segundo uma avaliação na sua opinião prudente, mas simultaneamente com plena consciência de que se não se tivesse extraviado um grande número de declarações de desembarque relativas a um total de 32 000 toneladas ter-se-ia provavelmente constatado que parte das quantidades imputadas devia, na realidade, ser imputada a outras zonas.

35. Embora os detalhes do total do excesso de pesca de sarda permaneçam objecto de controvérsia entre o Governo britânico e a Comissão, aquele Governo não contestou nem o excesso de pesca enquanto tal, nem que parte das capturas controvertidas foram efectuadas na zona IV. O Governo britânico reconheceu, nas suas cartas de 22 de Julho de 1991 e de 13 de Julho de 1996, a incoerência — resultante da comparação entre informações de que a Comissão dispunha e o conteúdo dos diários de bordo —, atribuindo-a, contudo, às más condições climatéricas.

Campanha de pesca de 1990

36. Relativamente ao ano de 1990, a Comissão fundamenta a sua acusação em quatro casos de excesso de pesca.

37. Relativamente à solha e ao linguado, a Comissão afirma que já no final de Outubro era previsível a ultrapassagem da quota de pesca, se não houvesse uma rápida actuação. Ainda assim, não foram tomadas medidas de controlo. Segundo o Governo britânico, estes casos de excesso de pesca deveram-se a problemas informáticos, bem como a um acréscimo considerável e imprevisível dos desembarques nos Países Baixos.

14 — Regulamento de 14 de Outubro de 1988, relativo à suspensão da pesca da sarda por navios arvorando pavilhão do Reino Unido (JO L 282, p. 18).

38. No que se refere às capturas de bacalhau em águas setentrionais norueguesas, a Comissão refere que a quantidade total de capturas ascendeu a 2 571 toneladas no final de Maio e que, até Dezembro, foi acrescida de mais 2 toneladas, não obstante as autoridades britânicas terem proibido a pesca a 27 de Abril.

B — *Pedidos das partes*

39. A Comissão entende, com base nas respostas dadas pelas autoridades britânicas aos seus pareceres fundamentados, que o Reino Unido não velou, nos cinco anos em causa, pela observância do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos de pesca, tendo, consequentemente, intentado a presente acção. Com esta acção, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de Novembro de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias pede que o Tribunal se digne:

1) Declarar que, relativamente aos anos de 1985 a 1988 e de 1990,

— ao não estabelecer as regras de utilização da quota que lhe foi atribuída e ao não proceder a inspecções e outros controlos, tal como é exigido pelos regulamentos comunitários aplicáveis,

— ao não proibir provisoriamente a pesca quando a quota estava esgotada,

— ao não tomar (unicamente em 1988) medidas suficientes para evitar as informações erradas sobre os desembarques de sarda,

— ao não intentar qualquer acção penal ou administrativa contra os capitães dos navios que infringiram os regulamentos ou contra qualquer outra pessoa que fosse responsável por tais infracções,

o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83 [15] e do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 [16] (relativamente ao período até 1 de Agosto de 1987), bem como do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87 [17] (relativamente ao período subsequente); do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 e do artigo 11.°,

15 — Já referido na nota 3.
16 — Já referido na nota 9.
17 — Já referido na nota 12.

n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87; do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 2241/87; e do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 ou do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87, em conjugação com o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83.

2) Condenar o Reino Unido nas despesas.

•

40. O Reino Unido pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento à acção por esta carecer de fundamento e condenar a Comissão nas despesas.

IV — Apreciação jurídica

41. As opiniões das partes divergem sobre a questão de saber se a Comissão apresentou prova suficiente das violações das obrigações por si alegadas, em relação a todos os fundamentos. Antes de proceder à análise de cada um dos fundamentos, é pois recomendável examinar a questão da repartição do ónus da prova no âmbito de uma acção por incumprimento relativa à não observância do regime comunitário de conservação e gestão dos recursos da pesca.

A — *Aspectos gerais sobre a repartição do ónus da prova*

42. O Governo britânico não contesta que houve um excesso de pesca considerável nos anos de 1985 a 1988 e no ano de 1990 (a seguir «período de referência»). Também não são contestados — excepto em dois casos — os números nos quais a Comissão fundamentou a sua acção. Em contrapartida, o Governo britânico contesta os pedidos de que as suas autoridades nacionais não teriam zelado pela observância das disposições aplicáveis, motivo pelo qual se ficou a dever o desrespeito das quotas de peixe em causa.

43. O Governo britânico assenta a sua defesa, fundamentalmente, na afirmação de que embora a Comissão tivesse provado alguns casos de excesso de pesca, faltou à obrigação que lhe incumbe de provar os factos alegados em termos genéricos. A Comissão não provou, designadamente, que não foram tomadas determinadas medidas, tendo-se limitado a deduzir a sua presunção de cada caso de excesso de pesca, o que não é suficiente para preencher os requisitos do ónus da prova.

44. O Governo britânico fundamenta as suas considerações, a justo título, no princípio segundo o qual a Comissão, no

âmbito de uma acção por incumprimento, está impedida de se basear numa simples presunção em vez de se basear em elementos precisos e concretos [18].

45. Todavia, ao aplicar este princípio a processos que incidam sobre a observância do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca importa também remeter para o acórdão de 1 de Fevereiro de 2001 no processo Comissão/França [19]. Nos seus termos, «[r]esulta da importância destes números e da repetição da situação que descrevem que os casos de excesso de pesca não podem deixar de ter sido a consequência da violação pelas autoridades francesas das suas obrigações de controlo. A argumentação do governo francês que consiste em afirmar que a Comissão se baseia numa simples presunção não se justifica, por conseguinte» [20].

46. Deve reter-se, portanto, que uma acção interposta pela Comissão relativa à observância do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca não deve, desde logo, ser julgada improcedente por ausência de fundamentação, pelo facto de se basear — meramente — em casos individuais de excesso de pesca. Mesmo poucos casos de excesso de pesca nos vários Estados-Membros podem, em virtude da sua possível acumulação, comprometer seriamente os objectivos do regime comunitário. Daí só pode logicamente decorrer que, na esteira do acórdão proferido no processo Comissão/França, para a declaração de uma violação das obrigações impostas pelos regulamentos pertinentes, não é determinante o número de unidades populacionais atingidas pelo excesso de pesca, mas sim a sua importância relativa e a repetição do excesso de pesca.

47. A Comissão refere ainda, acertadamente, que o regime comunitário não prescreve as medidas necessárias para o cumprimento das quotas. É antes aos Estados-Membros que compete seleccionar as medidas com maior probabilidade de sucesso, atendendo às circunstâncias locais. Consequentemente, não pode ser exigido à Comissão que prove qual a medida ou medidas que deviam ter sido tomadas para prevenir um excesso de pesca.

48. A solução apresentada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão proferido no processo Comissão/França afigura-se, sob vários aspectos, adequada.

18 — Acórdãos de 5 de Outubro de 1989, Comissão/Países Baixos (290/87, Colect., p. 3083, n.º 17); de 20 de Março de 1990, Comissão/França (C-62/89, Colect., p. I-925, n.º 37); e de 31 de Janeiro de 1991, Comissão/França (C-244/89, Colect., p. I-163, n.º 35).

19 — Já referido na nota 2.

20 — Acórdão já referido na nota 2, n.º 35. V. também, a este respeito, as minhas conclusões de 11 de Outubro de 2001 no processo Comissão/França (C-418/00 e C-419/00, já referido na nota 2).

49. Em primeiro lugar, importa referir que o ónus da prova deve ser repartido de forma a que nenhuma das partes fique obrigada a produzir uma prova negativa — e, portanto, extremamente difícil de produzir. A Comissão não tem pois de provar a omissão de medidas adequadas. Recordamos a este propósito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativamente à prova de violações das regras da organização comum dos mercados agrícolas relacionadas com a rectificação das despesas do FEOGA que veio fundamentar uma repartição do ónus da prova comparável, designadamente pelo facto de um Estado-Membro estar em melhores condições de produzir uma prova positiva [21].

50. Portanto, em matéria de política comum das pescas, os respectivos objectivos serão devidamente tidos em conta se os Estados-Membros estiverem, em princípio, vinculados à obtenção de um resultado, ou seja, ao cumprimento das quotas de peixe que lhe foram atribuídas, o que, por seu turno, representa um pressuposto imprescindível para a consecução dos objectivos do artigo 1.° do Regulamento n.° 170/83. Por conseguinte, retomaremos esta consideração mais em pormenor quando da apreciação dos pedidos.

21 — V. acórdão de 13 de Setembro de 2001, Espanha/Comissão (C-374/99, Colect., p. I-5943, n.° 15): «Há, a este propósito que sublinhar que, se cabe à Comissão provar a existência de violação das regras da Organização comum dos mercados agrícolas, a Comissão não é, todavia, obrigada a demonstrar, de modo exaustivo, a insuficiência dos controlos efectuados pelas administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos [...]»; e as conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed (n.° 44): «É ao Estado-Membro que compete então provar — com base nos dados de que só ele dispõe — que a Comissão fez uma apreciação errada dos factos, ou que os qualificou de forma injusta [...]».

B — *Omissão do estabelecimento de regras apropriadas para a utilização de quotas de pesca*

1. Argumentos das partes

51. No entender da Comissão, resulta da obrigação que incumbe aos Estados-Membros, por força do artigo 5.°, n.° 2 do Regulamento n.° 170/83, ou seja, de determinar em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis as regras de utilização das quotas que lhes foram atribuídas, que os Estados-Membros também devem velar pelo respeito das medidas tomadas, o que, por sua vez, pressupõe o estabelecimento de sanções adequadas. Embora o problema resultante dos desembarques fora do Reino Unido já há muito fosse conhecido, os casos de excesso de pesca prosseguiram durante todo o período de referência, pelo que é legítimo concluir que o Reino Unido não previu quaisquer regras para uma utilização adequada das quotas de pesca ou que as autoridades nacionais competentes não controlaram suficientemente a sua observância.

52. A Comissão sustenta ainda que as autoridades britânicas não asseguraram que todas as capturas fossem efectivamente declaradas. Nem tão pouco foi criado um sistema de análise de todos os dados, a fim de permitir ordenar, em tempo útil, a suspensão provisória da actividade da pesca. Além disso, não foi assegurado o respeito desta ordem. Por último, as auto-

ridades britânicas não tentaram submeter a frota anglo-espanhola a uma fiscalização regular no Reino Unido. De tudo isto resulta uma violação das obrigações decorrentes do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2057/82 (para o período até 1 de Agosto de 1987) e do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87 (para o período subsequente).

53. De acordo com a sua tese geral de defesa [22], o Governo britânico sustenta que as eventuais insuficiências do sistema de fiscalização no período de referência não podem ser deduzidas a partir de casos individuais de excesso de pesca, pois isso configuraria uma presunção inadmissível [23].

54. O Governo britânico remete, quanto ao mais, para os recursos humanos e meios materiais de que dispõe.

55. Quanto à acusação feita pela Comissão relativamente à omissão de determinadas medidas, o Governo britânico invoca o acórdão de 28 de Outubro de 1999 proferido no processo Comissão/Áustria [24], segundo o qual a Comissão deve indicar especificamente ao Estado-Membro interessado que o mesmo deve tomar determinada medida, se ela entender fazer da falta de adopção da mesma o objecto da sua acção de incumprimento.

2. Apreciação

56. Em primeiro lugar, cabe constatar que a Comissão demonstrou a existência de um considerável número de casos de excesso de pesca no período de referência. Neste contexto, deve realçar-se que os números referidos pela Comissão não foram contestados, no essencial.

57. À luz do acórdão proferido no processo Comissão/França [25], os argumentos expendidos pelo Governo britânico relativamente à repartição do ónus da prova não procedem. Da importância das quantidades excedentárias e da repetição dos casos de excesso de pesca, é legítimo concluir que os casos de excesso de pesca censurados só foram possíveis porque as autoridades competentes do Estado-Membro não cumpriram ou não cumpriram suficientemente, os seus deveres de fiscalização [26]. A afirmação do Governo britânico segundo a qual a Comissão se baseou numa mera presunção carece pois de fundamento.

22 — V. n.os 43 e segs., *supra*.
23 — V. jurisprudência já referida na nota 18.
24 — C-328/96, Colect., p. I-7479, n.° 39.
25 — Já referido na nota 2.
26 — V. também n.os 43 e segs., *supra*.

58. Mesmo a remissão para o número de quotas que não foram ultrapassadas é errada. Na apreciação do respeito do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca, e face ao objectivo da conservação de cada unidade populacional, não é relevante o facto de a maioria das quotas atribuídas ao Estado-Membro em causa ter sido respeitada. Determinante será antes saber em que medida o Estado-Membro respeitou cada quota individual que lhe foi atribuída.

59. Esta apreciação em nada é alterada pelo acórdão de 28 de Outubro de 1999, proferido no processo Comissão/Áustria. Nele, a Comissão deduz um incumprimento de Estado da omissão de adopção de uma medida. No caso em apreço, não se trata da adopção ou não adopção de uma medida concreta, mas da não consecução de um determinado resultado. Para o estabelecimento das regras de utilização das quotas de pesca, o direito comunitário não impõe, a adopção de determinadas medidas, mas tão-só a adopção das medidas que assegurem o respeito das quotas atribuídas ao Estado-Membro em causa. A selecção das medidas a tomar cabe fundamentalmente aos Estados-Membros. Perante os casos de excesso de pesca comprovados pela Comissão é irrelevante, para a procedência da acção, determinar se nem sequer foram tomadas quaisquer medidas ou se foram apenas tomadas medidas insuficientes.

60. Deve sublinhar-se igualmente que, segundo a própria argumentação do Governo britânico, uma parte considerável dos excessos de pesca é imputável à frota anglo-espanhola. Isto confirma a acusação da Comissão segundo a qual as autoridades britânicas não conseguiram submeter a frota anglo-espanhola a um controlo regular no Reino Unido.

61. De tudo o que precede, resulta que ao não estabelecer as regras necessárias para a utilização das quotas que lhe foram atribuídas para as campanhas de pesca de 1985 a 1988 e 1990 e ao não velar, nesses anos — através de um controlo suficiente das actividades de pesca, através de uma inspecção apropriada da frota de pesca, dos desembarques e do registo das capturas — pelo respeito da regulamentação comunitária em matéria de conservação das espécies de peixes, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83, em conjugação com o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82, e do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87.

C — *Registo insuficiente dos desembarques de determinadas capturas de sarda no ano de 1988*

1. Argumentos das partes

62. A Comissão observa que o artigo 9.° do Regulamento n.° 2241/87 impõe a cada

Estado-Membro não só a obrigação de registar os desembarques efectuados por navios de pesca arvorando pavilhão do Estado-Membro em causa ou registados nesse Estado-Membro e de notificar à Comissão as correspondentes informações dentro de um determinado prazo, mas também de zelar para que as informações registadas e notificadas correspondam à verdade. As autoridades britânicas não tomaram, contudo, qualquer medida para assegurar, no ano de 1988, que as zonas nas quais a sarda foi capturada fossem correctamente registadas ou posteriormente corrigidas.

63. O Governo britânico, por seu lado, destaca que a Comissão não provou as inexactidões. De resto, a Comissão baseou-se numa estimativa para avaliar o montante das quantidades excedentárias. Independentemente disso, o referido Governo sublinha que o artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 prevê apenas a obrigação de enviar à Comissão, em tempo útil, as informações extraídas do conteúdo dos diários de bordo. O Reino Unido cumpriu igualmente essa obrigação.

64. Também a este respeito, o Governo britânico considera que a argumentação expendida pela Comissão é insuficiente, visto que a Comissão não mencionou as medidas que, em sua opinião, deviam ser tomadas. As averiguações conduzidas pelas autoridades nacionais em colaboração com a Comissão não permitiram obter novos dados relativamente às verdadeiras zonas de captura. Por conseguinte, foi impossível, por um lado, corrigir os elementos já transmitidos e, por outro lado, intentar acções penais ou administrativas contra os responsáveis.

65. Na sua réplica, a Comissão sublinhou que o sistema de registo de capturas constitui uma condição essencial para a adopção de medidas destinadas a prevenir a ultrapassagem, pelo que é decisiva a exactidão das declarações. O Reino Unido ignora, de resto, o facto de todos os Estados-Membros estarem vinculados, por força do artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87, a assegurar que todos os desembarques de unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais sujeitas a TACs ou quotas, sejam registados. A Comissão alega ainda que o Reino Unido violou o artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2241/87, dado que os documentos relativos às quantidades em causa não foram devidamente conservados.

66. Na opinião do Governo britânico, a Comissão baseia-se, a este respeito, num documento que não foi junto à petição. Atendendo ao artigo 42.°, n.° 2 do Regu-

lamento de Processo, as alegadas violações dos artigo 9.°, n.os 1 e 4, do Regulamento n.° 2241/87 foram extemporaneamente aduzidas.

2. Apreciação

67. O segundo fundamento da acção é o único que é específico a este litígio. Pode, contudo, ser apreciado à luz dos princípios já enunciados [27].

68. Note-se que o Reino Unido apresenta e reconhece, em princípio, os problemas relativos às inexactidões referentes às zonas de captura das quantidades de sarda controvertidas e nos quais a Comissão fundamentou a sua argumentação. As averiguações efectuadas pelas autoridades britânicas a este respeito revelaram igualmente que os elementos registados relativos às zonas de captura eram parcialmente incorrectos, sem que as quantidades em causa se pudessem enquadrar com segurança na zona correcta.

69. Deve, por conseguinte, ter-se por demonstrada a incorrecção de parte das informações relativas à captura de sarda, no ano de 1988.

70. Deve ainda ser acolhida a tese da Comissão segundo a qual a obrigação que, por força do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87, incumbe aos Estados-Membros não se limita a transmitir à Comissão, em tempo útil, as informações prestadas às suas autoridades. A eficácia do regime comunitário depende, em larga medida, da fiabilidade dos dados coligidos pelos Estados-Membros. Por um lado, eles destinam-se a permitir aos próprios Estados-Membros tomar, em tempo útil, as medidas destinadas a prevenir, no caso concreto, as ultrapassagens de quotas; por outro lado, representam um pressuposto imprescindível para a actividade de controlo da Comissão nesta matéria. Recorde-se, a este propósito, o artigo 10.° CE segundo o qual os Estados-Membros facilitarão aos órgãos da Comunidade o cumprimento da sua missão.

71. Em consonância, a obrigação que incumbe aos Estados-Membros por força do artigo 9.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 2241/87, não se pode limitar a remeter à Comissão os dados recolhidos, no prazo fixado. Incumbe-lhes antes, pelo menos em termos razoáveis, assegurar que não se recolham dados errados ou, em caso de dúvida sobre a exactidão das informações, contribuir na medida do possível para o esclarecimento da situação de facto. Refira-se aliás que, nos termos do artigo 9.°, n.° 2, os Estados-Membros estão vinculados a indicar o local das capturas nas suas notificações à Comissão. Se a

27 — V. n.os 43 e segs., *supra*.

exactidão destas não fosse relevante, o conteúdo daquela obrigação ficaria esvaziado [28].

72. O artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87 deve pois considerar-se infringido pelo facto de as autoridades britânicas não terem zelado suficientemente para que, no ano de 1988, uma quantidade considerável de sardas fosse registada com exactidão pelas autoridades nacionais competentes.

73. A violação do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 resulta, por seu turno, da transmissão de dados incertos e da ausência de esforços para posteriormente corrigir os dados transmitidos. A circunstância de não existir prova suficiente para a propositura de acções penais ou administrativas não justifica por si só esta infracção.

74. Em conformidade com os enunciados princípios de repartição do ónus da prova [29] a Comissão produziu, na minha opinião, prova suficiente da violação do artigo 9.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 2241/87. Ela demonstrou, com efeito, que os dados transmitidos pelo Governo britânico não eram manifestamente e em larga medida fiáveis. Donde resulta que, no ano de 1988, as autoridades britânicas não asseguraram que os dados que lhes foram declarados eram exactos nem que os dados remetidos à Comissão eram suficientemente fiáveis.

75. Quanto à conservação dos documentos que constituem o substrato das comunicações de cada Estado-Membro em causa à Comissão, esta instituição não esclareceu em que medida o Reino Unido infringiu a obrigação que lhe incumbe. Assim sendo, não é manifesta uma violação do artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2241/87.

76. Portanto, deve declarar-se que ao não tomar medidas suficientes para assegurar informações certas sobre o desembarque da sarda, o Reino Unido infringiu, no ano de 1988, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 9.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 2241/87.

28 — V. também o artigo 7.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2241/87: «Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para verificar a exactidão das informações recebidas [...]».

29 — V. n.os 43 e segs., *supra*.

D — *Suspensão tardia da actividade piscatória*

1. Argumentos das partes

77. A Comissão refere, invocando a jurisprudência [30], que do artigo 10.° do Regulamento n.° 2057/82, bem como do artigo 11.° do Regulamento n.° 2241/87, resulta que os Estados-Membros estão vinculados a tomar em tempo útil, todas as medidas para impedir a ultrapassagem das quotas atribuídas aos Estados-Membros, com o objectivo de manutenção dos recursos haliêuticos. A exigência de uma actuação atempada implica a obrigação de tomar medidas coercivas para proibir qualquer actividade de pesca, ainda antes do esgotamento das quotas. Em todas as situações referidas, as autoridades britânicas ou se abstiveram de agir ou não agiram em tempo devido.

78. Por seu lado, o Governo britânico defende que o dever de proibir provisoriamente qualquer actividade piscatória só se verifica se o esgotamento das quotas for efectivamente previsível. Contudo, a Comissão não provou ter havido, no caso concreto, uma omissão de proibição apesar do previsível esgotamento das quotas. A Comissão apenas mencionou números concretos em cinco casos [31], sem todavia ter em atenção determinadas explicações [32].

79. Na sua réplica, a Comissão pormenorizou os casos individuais de excesso de pesca, com ressalva consciente dos casos de captura em zonas proibidas. A esse propósito, observou que o Governo britânico não contesta que as quotas controvertidas já estavam esgotadas à data em que as respectivas ordens de proibição entraram em vigor. A Comissão demonstrou ainda, com base em números, que as quotas já se encontravam esgotadas à data da entrada em vigor das proibições. Do acórdão de 5 de Outubro de 1989, proferido no processo 290/87 [33], decorre que a Comissão cumpre a sua obrigação de prestar prova quando indica as quantidades que já haviam sido capturadas à data da entrada em vigor das ordens de proibição. Também no caso em apreço essa é a única data determinante.

2. Apreciação

80. Nos termos da jurisprudência assente do Tribunal de Justiça [34], os Estados-Mem-

30 — Acórdãos de 20 de Março de 1990, Comissão/França (já referido na nota 18, n.° 20), de 31 de Janeiro de 1991, Comissão/França (já referido na nota 18, n.° 20), e de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França (C-52/95, Colect., p. I-4443, n.° 29).

31 — Solha nas zonas V b, VI, XII e XIV no ano de 1986; solha na zona VIIa no ano de 1986; linguado na zona VII f e g no ano de 1990, solha nas zonas II e IV no ano de 1990, solha na zona VII e no ano de 1990.

32 — V. a este respeito n.os 27 e segs. e n.os 37 e segs., *supra*.

33 — Já referido na nota 18, n.° 13.

34 — V. o acórdão de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França (já referido na nota 2, com outras referências).

bros estão obrigados, por força do artigo 10.° do Regulamento n.° 2057/82 e do artigo 11.° do Regulamento n.° 2241/87 [35], a tomarem medidas coercivas para proibir provisoriamente qualquer actividade de pesca ainda antes de as quotas se terem esgotado.

81. Adiante-se que uma violação das normas referidas não pode depender da prova prestada pela Comissão da captura de determinadas quantidades quando, segundo a própria exposição do Estado-Membro, não foi tomada qualquer medida apesar da ultrapassagem das quotas. A circunstância de a Comissão apenas ter fornecido números em cinco casos [36] explica-se pelo facto de nos restantes casos nem sequer ter sido tomada qualquer medida para a proibição provisória da actividade piscatória.

82. As medidas insuficientes nos casos de excesso de pesca nos anos de 1985 a 1987 foi explicada pelo Governo britânico, fundamentalmente, imputando esses casos de excesso de pesca à frota anglo-espanhola. Teria sido difícil, por conseguinte, apurar atempadamente as quantidades capturadas, o que, por sua vez, explicaria a data da adopção das medidas controvertidas.

83. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro não pode invocar dificuldades práticas para justificar a falta de aplicação de medidas de controlo apropriadas. Pelo contrário, compete aos Estados-Membros encarregados da aplicação da regulamentação comunitária no sector dos produtos da pesca ultrapassar estas dificuldades, tomando as medidas apropriadas [37].

84. Por esse motivo, não é pertinente invocar dificuldades práticas — tais como os desembarques em Espanha referidos pelo Governo britânico bem como as variações das quantidades desembarcadas noutros Estados-Membros ou em países terceiros —, tanto mais que essas dificuldades não eram de forma alguma insuperáveis e o regime comunitário não é omisso quanto à transmissão de dados entre os Estados-Membros e com países terceiros [38].

85. Por fim, deve ser acolhida a tese da Comissão segundo a qual a suspensão de licenças de pesca a barcos com um comprimento superior a dez metros, no ano de 1990, não é equivalente a uma proibição provisória da actividade piscatória, dado que nem todos os navios foram afectados por aquela medida.

35 — Segundo o acórdão de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França (já referido na nota 30), o artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 estabelece a mesma obrigação para os Estados-Membros que o artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82.

36 — V. nota 34.

37 — Acórdãos de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França (já referido na nota 2, n.° 44), de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França (já referido na nota 30), e de 20 de Março de 1990, Comissão/França (já referido na nota 18).

38 — V., por exemplo, os artigos 6.° e 7.° do Regulamento n.° 2057/82.

86. A Comissão provou pois, de forma suficiente, em todos os casos nos quais foi tomada uma medida com base nas quantidades capturadas à data da entrada em vigor das proibições, que o Reino Unido não conseguiu, em tempo útil, suspender provisoriamente a actividade da pesca antes do esgotamento das quotas em causa que lhe foram atribuídas.

87. De tudo o que precede resulta que ao não proibir ou ao não proibir atempada e provisoriamente a captura de peixe de determinadas unidades populacionais, quando as correspondentes quotas estavam esgotadas pelas capturas, o Reino Unido violou as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 e do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87.

E — *Omissão de sanções penais ou administrativas*

1. Argumentos das partes

88. A Comissão defende que os Estados-Membros estavam vinculados, por força do artigo 1.°, n.° 2 do Regulamento n.° 2057/82, nas respectivas redacções em vigor, e do artigo 1.° do Regulamento n.° 2241/87, a intentar acções penais ou administrativas contra todos os responsáveis — por infracções contra a regulamentação relativa a medidas de conservação e controlo [39]. As dificuldades práticas, como a ausência de material de prova suficiente alegada pelo Governo britânico, não são adequadas a justificar a inactividade das autoridades britânicas. A circunstância de os barcos «responsáveis» actuarem fora das águas territoriais também não consubstancia uma justificação.

89. Por seu lado, o Governo britânico sustenta que, na esteira da jurisprudência [40], a Comissão deve referir «elementos precisos e concretos» dos quais resultem que as autoridades competentes de um Estado-Membro se abstiveram sistematicamente de demandar penal ou administrativamente, os responsáveis por este tipo de infracções. Alega que a Comissão não apresentou essa prova; ela não indicou um único caso no qual as autoridades britânicas não tenham agido apesar da situação probatória ser óbvia e suficiente.

90. A respeito da frota anglo-espanhola o Governo britânico refere ainda que as autoridades britânicas não receberam das

39 — Na sua redacção inicial, o artigo 1.° do Regulamento n.° 2057/82 apenas prevê esta possibilidade em relação aos capitães; todavia, resulta implicitamente do artigo 10.° CE uma obrigação mais abrangente, de acordo com as redacções posteriores.

40 — Acórdãos Comissão/Países Baixos (já referido na nota 18, n.os 18 a 20) e de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França (já referido na nota 30, n.os 33 a 36).

autoridades espanholas informações suficientes sobre infracções cometidas por navios registados no Reino Unido. Só com a adopção do Regulamento (CEE) n.º 3483/88 do Conselho [41] foi criada uma base para um aperfeiçoamento da cooperação entre os Estados-Membros.

91. Na sua tréplica, o Governo britânico examina, por último, as acções que deviam ter sido intentadas contra os responsáveis por determinadas infracções no período de referência.

2. Apreciação

92. Cabe registar desde logo que existia, em princípio, a obrigação de intentar acções penais ou administrativas nos casos de desrespeito das disposições relativas a medidas de conservação e de controlo e por força do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2057/82, quer na sua redacção original quer nas redacções que lhe foram dadas pelos Regulamentos n.º 3723/85 e n.º 4027/86, bem como por força do artigo 1.º, n.º 2 do Regulamento n.º 2241/87. Questiona-se, agora, se a Comissão provou uma violação dessa obrigação por parte do Reino Unido no período de referência.

93. Dado que, no caso vertente, a verificação do desrespeito da obrigação é controvertida, afigura-se-me igualmente necessário abordar a questão da repartição do ónus da prova.

94. Da jurisprudência resulta efectivamente que a Comissão deve referir «elementos precisos e concretos» em relação à alegada violação de obrigações [42]. No entanto, nem da jurisprudência nem de considerações de ordem prática resulta como consequência a imposição à Comissão do dever de provar sistematicamente a omissão de diligências judiciais.

95. No acórdão de 7 de Dezembro de 1995 proferido no processo C-52/95 [43], o Tribunal de Justiça pronunciou-se acerca da importância da obrigação controvertida na perspectiva dos objectivos prosseguidos pela regulamentação comunitária [44]. Porém, dado que naquele caso o incumprimento da obrigação era indiscutível [45], o Tribunal de Justiça não considerou ser necessário tomar posição sobre a prova.

96. Se a Comissão tivesse de provar uma omissão sistemática do Estado-Membro,

41 — Regulamento de 7 de Novembro de 1988, que altera o Regulamento n.º 2241/87 (JO L 306, p. 2).

42 — Acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 18, n.º 20).

43 — Já referido na nota 30.

44 — V. o n.º 35 do referido acórdão: «Se as autoridades competentes de um Estado-Membro se abstiverem sistematicamente de perseguir penal ou administrativamente os responsáveis por essas infracções, tanto a conservação e a gestão dos recursos da pesca como a aplicação uniforme da política comum da pesca ficarão comprometidas.»

45 — É o que resulta do n.º 33 do acórdão já referido.

estaria sujeita à produção de uma prova negativa. À luz das acima mencionadas considerações básicas [46], não é pertinente exigir à Comissão essa demonstração de prova.

97. No caso em apreço, a Comissão referiu, em todo o caso, que o Reino Unido não lhe forneceu, durante toda a fase pré-contenciosa, quaisquer informações relativas a eventuais procedimentos desse tipo. O Governo britânico limitou-se a indicar as dificuldades que resultariam do facto de a maioria dos barcos responsáveis pelos excessos de pesca que arvoram pavilhão britânico não operarem nas suas próprias águas territoriais. O Reino Unido invoca assim uma dificuldade prática o que, segundo a jurisprudência constante, é um expediente inadequado para justificar uma violação de deveres [47].

98. Deve ser igualmente desatendido o argumento do Governo britânico segundo o qual estava excluída a obrigação de intentar acções penais ou administrativas, por as provas serem insuficientes. Esta insuficiência deve-se precisamente ao facto de as autoridades nacionais não terem fiscalizado, de forma suficiente, a captura de peixe e as actividades conexas. O argumento esgota-se, em última análise, ao pretender justificar uma violação posterior do direito comunitário mediante uma primeira violação.

99. Por fim, há que examinar em que medida pode ser tido em conta o material probatório apresentado pelo Governo britânico em anexo à tréplica. A sua consideração podia frustrar-se, atento o disposto no artigo 42.°, n.° 1, segundo período, do Regulamento de Processo, segundo o qual o atraso deve ser justificado. Quanto à justificação, o Governo britânico remete para o início tardio do processo que dificultou a recolha de informação. Mesmo que os factos já tenham ocorrido há algum tempo, tal não explica por que razão o Reino Unido não analisou essas informações logo durante a fase pré-contenciosa. Esta fundamentação afigura-se, por isso, insuficiente [48].

100. Das considerações que precedem resulta, por conseguinte, que ao não inten-

46 — V., a este propósito, n.os 49 e segs., *supra*.

47 — V. o acórdão de 20 de Março de 1990, Comissão/França (já referido na nota 18, n.° 23).

48 — Também aqui se remete para o artigo 10.° CE. Quanto ao conteúdo dos dados apresentados, foi referido que dos mesmos não resulta se foram intentadas acções num número significativo de casos.

tar qualquer acção penal ou administrativa contra os capitães dos navios que infringiram os regulamentos ou contra quaisquer outras pessoas responsáveis por tais infracções, o Reino Unido violou os artigos 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 bem como o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87, em conjugação com o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83.

V — Despesas

101. Segundo o artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal foi requerido. Tendo o Reino Unido sido vencido e tendo a Comissão requerido nesse sentido, há que condená-lo nas despesas.

VI — Conclusão

102. Pelos motivos precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos seguintes termos:

«1) Relativamente aos anos de 1985 a 1988 e de 1990,

— ao não estabelecer as regras de utilização da quota que lhe foi atribuída e ao não proceder a inspecções e outros controlos tal como é exigido pelos regulamentos comunitários aplicáveis,

— ao não proibir provisoriamente a pesca quando a quota estava esgotada,

— ao não tomar (unicamente em 1988) medidas suficientes para evitar as informações erradas sobre os desembarques de sarda,

— ao não intentar qualquer acção penal ou administrativa contra os capitães dos navios que infringiram os regulamentos ou contra qualquer outra pessoa que fosse responsável por tais infracções,

o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca, e do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 do Conselho, de 29 de Junho de 1982, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias exercidas pelos barcos dos Estados-Membros (relativamente ao período até 1 de Agosto de 1987), bem como do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (relativamente ao período subsequente); do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 e do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87; do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 2241/87; e do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 ou do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87, em conjugação com o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83.

2) Condenar o Reino Unido nas despesas.»