ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

14 de Novembro de 2002 *

No processo C-140/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. van Rijn e K. Fitch, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por R. Magrill, na qualidade de agente, assistida por M. Hoskins, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

* Língua do processo: inglês.

que tem por objecto obter a declaração de que, relativamente a cada um dos anos de 1991 a 1996:

— ao não adoptar as regras adequadas de utilização das quotas que lhe foram atribuídas,

— ao não proceder às inspecções e aos outros controlos exigidos pelos regulamentos comunitários aplicáveis,

— ao não proibir provisoriamente as pescas quando as quotas foram esgotadas e

— ao não tomar medidas administrativas ou penais contra os capitães dos navios que não respeitaram os regulamentos ou contra qualquer outra pessoa responsável por essa infracção,

o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 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 (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56), ou, a partir de 1 de Janeiro de 1993, 9.°, n.° 2, do 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), bem como por

força dos artigos 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 (JO L 207, p. 1), ou, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2847/93 do Conselho, de 12 de Outubro de 1993, que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas (JO L 261, p. 1), 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 ou 21.° do Regulamento n.° 2847/93, 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 ou 31.° do Regulamento n.° 2847/93,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: M. Wathelet, presidente de secção, C. W. A. Timmermans, A. La Pergola (relator), P. Jann e S. von Bahr, juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões da advogada-geral apresentadas na audiência de 21 de Março de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de Abril de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, relativamente a cada um dos anos de 1991 a 1996:

— ao não adoptar as regras adequadas de utilização das quotas que lhe foram atribuídas,

— ao não proceder às inspecções e aos outros controlos exigidos pelos regulamentos comunitários aplicáveis,

— ao não proibir provisoriamente as pescas quando as quotas foram esgotadas e

— ao não tomar medidas administrativas ou penais contra os capitães dos navios que não respeitaram os referidos regulamentos ou contra qualquer outra pessoa responsável por essa infracção,

o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56), ou, a partir de 1 de Janeiro de 1993, 9.°, n.° 2, do Regulamento 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), e ainda por força dos artigos 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 (JO L 207, p. 1), ou, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2847/93 do Conselho, de 12 de Outubro de 1993, que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas (JO L 261, p. 1), 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 ou 21.° do Regulamento n.° 2847/93, 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 ou 31.° do Regulamento n.° 2847/93.

Quadro jurídico

2 O Regulamento n.° 170/83 tinha por objectivo, nos termos do seu artigo 1.°, primeiro parágrafo, «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».

3 Nos termos dos artigos 2.°, n.° 2, alínea d), e 3.° do Regulamento n.° 170/83, as medidas adoptadas no âmbito deste regime podiam incluir a limitação do esforço de pesca, em especial através da limitação do «total admissível de capturas» (a seguir «TAC»). Quando necessários, os TAC são estabelecidos anualmente por regulamentos do Conselho, sob proposta da Comissão. Estes regulamentos estabelecem, para o ano civil seguinte, o TAC para toda a Comunidade e a quota atribuída a cada Estado-Membro. Os TAC e as quotas são determinadas por unidade populacional («stock»), ou seja, por espécie para uma dada zona.

4 Nos termos do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83:

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

5 O Regulamento n.° 3760/92, que revogou, a partir de 1 de Janeiro de 1993, o Regulamento n.° 170/83, contém disposições análogas.

6 Nos termos do artigo 9.°, n.° 2 do Regulamento n.° 3760/92:

«Os Estados-Membros informarão anualmente a Comissão dos critérios que tenham adoptado para a repartição e das regras para a utilização das disponibilidades de pesca que lhes tenham sido atribuídas de acordo com o direito comunitário e a política comum da pesca.»

7 Os artigos 1.° e 11.° do Regulamento n.° 2241/87 impunham aos Estados-Membros obrigações específicas em matéria de inspecção das actividades piscatórias e de gestão das quotas.

8 O artigo 1.°, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.° 2241/87 dispunha:

«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 ou de um controlo efectuado por força do n.º 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.»

9 O artigo 11.º, n.os 1 a 3, do referido regulamento previa:

«1. Todas as capturas de uma unidade populacional ou de um grupo de unidades populacionais sujeitas a quota, efectuadas pelos navios de pesca arvorando pavilhão de um Estado-Membro ou registados num Estado-Membro serão imputadas na quota aplicável, em relação a uma unidade populacional ou grupo de unidades populacionais em questão, a esse Estado, qualquer que seja o local de descarga em terra.

2. Cada Estado-Membro fixará a data na qual as capturas de uma unidade populacional ou grupo de unidades populacionais sujeitas a quotas, efectuadas pelos navios 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 ou grupo de unidades populacionais. O Estado-Membro proibirá provisoriamente, a contar dessa data, a pesca de peixes daquela unidade populacional ou daquele grupo de unidades populacionais, 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 navios de pesca que arvorem pavilhão de um Estado-Membro, ou matriculados num Estado-Membro, devem ter esgotado a quota, a quantidade atribuída ou aparte disponível para esse Estado-Membro ou, se esse for o caso, para a Comunidade.

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

Os navios de pesca arvorando pavilhão de um Estado-Membro ou registados num Estado-Membro deixarão de pescar uma espécie de uma unidade populacional ou de um grupo de unidades populacionais sujeitas a quota na data em que a quota atribuída a esse Estado se considere ter sido esgotada relativamente à espécie da unidade populacional ou grupo de unidades populacionais em questão; aqueles navios deixarão de manter a bordo, de transbordar ou de desembarcar ou de fazer transbordar ou desembarcar as referidas capturas desde que tenham sido efectuadas após aquela data.»

10 A partir de 1 de Janeiro de 1994, o Regulamento n.º 2241/87 foi substituído pelo Regulamento n.º 2847/93.

11 O artigo 2.º deste último regulamento dispõe:

«1. A fim de assegurar o respeito da regulamentação em vigor sobre medidas de conservação e de controlo, [cada] Estado-Membro controlará, no seu território e

nas águas marítimas sob a sua soberania ou jurisdição, o exercício da pesca e das actividades conexas. Os Estados-Membros inspeccionarão os navios de pesca e investigarão todas as actividades, permitindo assim o controlo da aplicação do presente regulamento, nomeadamente as actividades de desembarque, venda, transporte e armazenagem dos produtos da pesca e o registo dos desembarques e das vendas.

2. Os navios de pesca que possam exercer actividades de pesca, que arvorem pavilhão de um país terceiro e naveguem nas águas sob a soberania ou jurisdição de um Estado-Membro, serão sujeitos a um regime de comunicação das deslocações e das capturas mantidas a bordo.

Os Estados-Membros comunicarão à Comissão as medidas de execução adoptadas para garantir o respeito destes procedimentos.

3. Cada Estado-Membro controlará, fora da zona de pesca comunitária, as actividades dos seus navios de pesca, sempre que esse controlo seja necessário para assegurar o respeito da regulamentação comunitária aplicável nessas águas.

4. A fim de assegurar uma inspecção tão eficaz e económica quanto possível, os Estados-Membros coordenarão as suas actividades de controlo e poderão, para o efeito, estabelecer programas de inspecção comuns que lhes permitam controlar os navios de pesca da Comunidade nas águas mencionadas nos n.ºs 1 e 3. Os Estados-Membros adoptarão medidas que permitam às suas autoridades competentes, bem como à Comissão, uma informação regular e recíproca sobre a experiência adquirida.»

12 Os n.os 1 a 3 do artigo 21.° do Regulamento n.° 2847/93 são idênticos aos do artigo 11.° do Regulamento n.° 2241/87. O artigo 31.° do referido Regulamento n.° 2847/93, que substituiu o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87, dispõe:

«1. Quando se verificar que a regulamentação da política comum de pescas não foi respeitada, nomeadamente na sequência de um controlo ou de uma inspecção efectuada ao abrigo do presente regulamento, os Estados-Membros garantirão que sejam tomadas medidas adequadas, incluindo a instauração de acções administrativas ou de processos-crime contra as pessoas singulares ou colectivas responsáveis, nos termos da respectiva legislação nacional.

2. Os processos instaurados nos termos do n.° 1 devem ser susceptíveis de, nos termos das disposições aplicáveis da legislação nacional, privar efectivamente os responsáveis pelo incumprimento de qualquer benefício económico resultante das infracções ou ter consequências proporcionais à gravidade dessas infracções que constituam um factor dissuasivo eficaz em relação a posteriores violações do mesmo tipo.

3. Consoante a gravidade da infracção, as sanções eventualmente decorrentes dos processos referidos no n.° 2 podem incluir:

— multas,

— apreensão das artes e capturas proibidas,

— apreensão do navio,

— imobilização temporária do navio,

— suspensão da licença,

— revogação da licença.

4. O disposto no presente artigo não prejudica a possibilidade de o Estado-Membro de desembarque ou de transbordo transferir o processo por infracção para as autoridades competentes do Estado-Membro do registo com o acordo deste e desde que a transferência facilite a obtenção do resultado mencionado no n.º 2. A Comissão será notificada de qualquer transferência deste tipo pelo Estado-Membro de desembarque ou de transbordo.»

Fase pré-contenciosa

13 De acordo com o procedimento por incumprimento, a Comissão enviou ao Reino Unido duas notificações de incumprimento, respectivamente, em 19 de Março de 1998, relativamente ao excesso de pesca de certos grupos de unidades populacionais entre 1991 e 1994, e em 19 de Fevereiro de 1999, relativamente ao excesso de pesca de certos grupos de unidades populacionais entre 1995 e 1996.

14 O Governo do Reino Unido respondeu à primeira notificação de incumprimento em 20 de Maio de 1998 e à segunda em 4 de Maio de 1999.

15 Por considerar que as autoridades do Reino Unido não adoptaram as medidas adequadas à resolução dos problemas de excesso de pesca objecto das suas acusações, a Comissão emitiu, em 26 de Agosto de 1999, dois pareceres fundamentados sobre, respectivamente, o excesso de pesca entre 1991 e 1994 e entre 1995 e 1996, convidando o referido Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento a esses pareceres no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

16 As autoridades do Reino Unido responderam aos pareceres fundamentados por cartas de 2 de Dezembro de 1999, nas quais refutavam todas as acusações da Comissão respeitantes a vários casos de excesso de pesca entre 1991 e 1996, em relação às quotas atribuídas ao referido Estado-Membro para vários grupos de unidades populacionais de peixes.

17 Nas referidas respostas, o Reino Unido indicou à Comissão que os valores das capturas totais de cada grupo de unidades populacionais, com base nos quais esta última deduziu que as quotas tinham sido ultrapassadas, continham um certo número de erros. Mais particularmente, o Reino Unido entende que as capturas de cavala na zona IV, nos anos de 1991, 1993 e 1994, bem como as capturas de bacalhau nas zonas I e II b, no ano de 1996, foram inferiores às alegadas pela Comissão. Daqui resulta, segundo este Estado-Membro, que não houve, durante esses quatro anos, excesso de pesca relativamente aos grupos de unidades populacionais em causa.

18 O Reino Unido defende que, quanto aos valores relativos à cavala, respeitantes aos anos de 1991, 1993 e 1994, as diferenças em relação aos dados da Comissão são imputáveis ao erro de afectação da cavala capturada na zona de pesca IV a, tal como foi determinada pelo Conselho Internacional para a Exploração do Mar (CIEM) (cavala do mar do Norte), nos dados inicialmente comunicados à Comissão pelas autoridades daquele Estado-Membro. No que se refere aos valores de 1996 relativos ao bacalhau, a diferença em relação aos dados da Comissão explica-se pelo facto de as capturas efectuadas no Norte da Noruega terem sido, por lapso, inicialmente imputadas ao mar do arquipélago de Svalbard pelas autoridades do Reino Unido.

19 Relativamente a estas diferenças nos valores das capturas, a Comissão alega que, uma vez intentada a acção por incumprimento, não pode aceitar a apresentação de pedidos de alteração sem o apoio de elementos de prova. O Governo do Reino Unido sustenta, pelo contrário, ter indicado à Comissão, quer antes quer no decurso da fase pré-contenciosa, que não aceitava alguns valores que esta havia invocado.

20 A este respeito, a Comissão contrapõe que as apreciações em que se baseiam as suas conclusões só podem ser formuladas à luz das medidas que o sistema instituído pelo Governo do Reino Unido permitia adoptar nos anos em causa, durante os quais os valores relativos à utilização das quotas apontavam para a necessidade de agir a fim de evitar os excessos de pesca, e que não pode ser admitida uma revisão destes dados para determinar se aquele governo tomou medidas adequadas com base nos valores então disponíveis.

Quanto à acção

21 Na petição, a Comissão apresenta através de quadros os grupos de unidades populacionais que originaram 31 casos de excesso de pesca ou de pesca em zonas onde o Reino Unido não beneficiava de qualquer quota (apenas um caso em 1995). Os quadros mencionam, para cada um dos anos em causa, as zonas e os grupos de unidades populacionais objecto dos excessos de pesca, bem como as quotas atribuídas ao Reino Unido e o seu volume.

22 A este respeito, a Comissão formulou, relativamente a cada um dos anos de 1991 a 1996, as quatro acusações seguintes contra o Reino Unido:

— inexistência de regras adequadas de utilização das quotas, em violação dos artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e, a partir de 1 de Janeiro de 1993, 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3760/92;

— inexistência de medidas de inspecção e de controlo, em violação dos artigos 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 2.° do Regulamento n.° 2847/93;

— proibição tardia da pesca, em violação dos artigos 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 21.° do Regulamento n.° 2847/93; e

— inexistência de sanções penais ou administrativas, em violação dos artigos 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 31.° do Regulamento n.° 2847/93.

23 Importa analisar em conjunto a primeira e a segunda acusações.

Quanto à inexistência de regras adequadas de utilização das quotas e à inexistência de medidas de inspecção e de controlo

Argumentos das partes

24 Segundo a Comissão, a regulamentação em vigor no Reino Unido não permitiu garantir o respeito das quotas, o registo atempado, pelos pescadores, dos seus desembarques, o tratamento imediato das declarações relativas às quantidades desembarcadas ou das informações contidas nos diários de bordo, nem que a pesca fosse proibida a tempo de ter em conta as quantidades já capturadas, mas ainda não desembarcadas, e o prazo decorrido entre as datas de adopção e de entrada em vigor da decisão de proibição.

25 O Reino Unido não assegurou o respeito da regulamentação comunitária relativa às medidas de conservação e de controlo. Para serem eficazes, as medidas tomadas em aplicação da referida regulamentação deveriam garantir que os pescadores notificam a totalidade das suas capturas às autoridades competentes e permitir uma análise rápida dessas informações a fim de ordenar a tempo a proibição provisória das actividades piscatórias em relação a uma determinada unidade populacional para impedir a ultrapassagem das respectivas quotas. O sistema instituído pelo Reino Unido de 1991 a 1996 não permitiu fornecer em tempo útil informações precisas sobre as quotas de pesca.

26 O Governo do Reino Unido alega, em primeiro lugar, que a Comissão não forneceu elementos suficientes de modo a satisfazer a obrigação que lhe incumbe de produzir a prova dos excessos de pesca relativamente a cada ano específico referido na petição. Esta objecção é tanto mais importante quanto um acórdão do

Tribunal de Justiça proferido numa acção por incumprimento contra um Estado-Membro, nos termos do artigo 226.° CE, pode conduzir à condenação desse Estado-Membro em sanções pecuniárias, nos termos do artigo 228.°, n.° 2, CE.

27 Segundo o Reino Unido, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a Comissão não tem o direito de invocar uma qualquer presunção para demonstrar que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe são impostas pelo direito comunitário. Ora, no caso em apreço, a Comissão nem sequer tentou analisar o sistema utilizado por aquele Estado-Membro entre 1991 e 1996.

28 A este respeito, a Comissão contrapõe que todas as disposições comunitárias referidas na petição têm por objectivo garantir que são tomadas as medidas indispensáveis para que as obrigações em matéria de quotas que incumbem aos Estados-Membros sejam respeitadas e que são estes últimos, mais do que a Comissão, que dispõem dos conhecimentos detalhados e dos recursos necessários para determinar a forma precisa dos controlos mais eficazes. É por esta razão que os referidos Estados dispõem de uma margem de manobra considerável na concepção desses controlos. Assim, para produzir a prova de que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em matéria de instituição de um sistema de controlo das quotas, a Comissão tem apenas de demonstrar que as medidas tomadas pelas autoridades desse Estado não atingiram o seu objectivo e que este fracasso não é devido a causas imprevisíveis.

29 O Reino Unido alega, em segundo lugar, que a Comissão só invocou um pequeno número de casos de excesso de pesca para cada ano em causa. Uma vez que os casos de excesso de pesca verificados foram, sobretudo, incidentes isolados num sistema essencialmente racional, não existe nenhum elemento que permita concluir pela existência de disfunções globais no sistema de controlo do Reino Unido. Este último adoptou, em aplicação da regulamentação comunitária em causa, um sistema que permitia velar por que as pescas fossem geridas de maneira

a impedir, em larga medida, a ultrapassagem das quotas. O simples facto de terem sido descobertas algumas inexactidões em casos isolados não constitui um fundamento jurídico válido para as conclusões muito gerais da Comissão.

30 A este respeito, o Reino Unido alega igualmente que, nalguns casos invocados pela Comissão, o excesso de pesca não ultrapassa 5% da quota aplicável. Ora, ao abrigo do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento (CE) n.° 847/96 do Conselho, de 6 de Maio de 1996, que introduz condições suplementares para a gestão anual dos TAC e quotas (JO L 115, p. 3), os Estados-Membros podem proceder a capturas que ultrapassem os desembarques autorizados até 5%, as quais serão de seguida deduzidas das quotas dos anos seguintes.

31 Daí decorre que, tendo em consideração os valores rectificados pelo referido Estado-Membro relativos a 4 casos de excesso de pesca, bem como os 4 casos nos quais as quotas aplicáveis foram ultrapassadas em menos de 5%, as acusações da Comissão só são procedentes em 23 casos de excesso de pesca significativo em relação à totalidade dos grupos de unidades populacionais objecto de quotas para os anos em causa.

32 Segundo o Reino Unido, mesmo negligenciando os casos nos quais contesta os valores apresentados pela Comissão e, portanto, a ultrapassagem das quotas, as acusações desta última apenas dizem respeito a 7,65% das quotas geridas pelo referido Estado-Membro. Este valor contradiz a afirmação de que os casos individuais de excesso de pesca revelam disfunções inerentes ao sistema de controlo instituído pelo Reino Unido.

33 A este respeito, a Comissão alega que o período em causa se situa antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 847/96. Além disso, o Reino Unido não negou que se verificaram excessos de pesca significativos no decurso do referido período e não tentou fornecer explicações sobre as razões que estão na origem desses casos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

34 A título preliminar, deve observar-se que o artigo 226.° CE permite à Comissão propor uma acção por incumprimento sempre que entenda que um Estado-Membro violou uma das suas obrigações comunitárias, sem que se deva distinguir consoante a natureza ou a importância da violação, assentando esse processo na verificação objectiva do incumprimento por um Estado-Membro das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado ou por um acto de direito derivado (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 1 de Março de 1983, Comissão/Bélgica, 301/81, Recueil, p. 467, n.° 8; de 27 de Novembro de 1990, Comissão/Itália, C-209/88, Colect., p. I-4313, n.° 13; de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha, C-71/97, Colect., p. I-5991, n.° 14; e de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França, C-333/99, Colect., p. I-1025, n.os 32 e 33).

35 Recorde-se que, segundo os artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e, a partir de 1 de Janeiro de 1993, 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3760/92, compete aos Estados-Membros determinar os critérios adoptados «para a repartição e [as] regras para a utilização das disponibilidades de pesca que lhes tenham sido atribuídas de acordo com o direito comunitário e a política comum da pesca». Neste contexto, os artigos 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 2.° do Regulamento n.° 2847/93 prevêem a obrigação de os Estados-Membros estabelecerem medidas de controlo capazes de assegurar o respeito de toda a regulamentação adoptada no âmbito do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca. A adopção destas medidas é, portanto, necessária para garantir o funcionamento do referido regime e, nomeadamente, o respeito das quotas atribuídas aos Estados-Membros.

36 No caso em apreço, a Comissão fornece, em apoio da sua acção, elementos de facto circunstanciados relativos aos grupos de unidades populacionais por espécie de peixe e às zonas em causa, bem como às quotas atribuídas e à tonelagem verificada de excesso de pesca ou de pesca não autorizada. Esses elementos

permitem demonstrar sete casos de excesso de pesca, num total de 9 222 toneladas, em 1991; quatro casos de excesso de pesca, num total de 1 486 toneladas, em 1992; seis casos de excesso de pesca, num total de 4 404 toneladas, em 1993; três casos de excesso de pesca, num total de 5 009 toneladas, em 1994; seis casos de excesso de pesca, num total de 424 toneladas, em 1995; e cinco casos de excesso de pesca, num total de 971 toneladas, em 1996.

37 Em primeiro lugar, importa referir que, dos 31 casos de excesso de pesca, o Reino Unido não põe em causa 23 casos de excesso de pesca significativo, nos cinco anos em causa. À excepção de quatro casos, o Reino Unido não contesta os valores mencionados pela Comissão na petição.

38 Em segundo lugar, no que respeita aos quatro casos em que, segundo o Reino Unido, o excesso de pesca não deve ser tido em conta visto não ter ultrapassado 5%, basta concluir que a remissão para o artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 847/96, efectuada pelo referido Estado-Membro, não pode ser considerada no caso em apreço, uma vez que este regulamento entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1997 e que, seja como for, não é aplicável às campanhas de pesca em causa.

39 Em terceiro lugar, no que respeita aos quatro casos de excesso de pesca em que o Reino Unido contestou os dados da Comissão, importa referir que o bom funcionamento do regime comunitário dos TAC e das quotas de pesca depende essencialmente da fiabilidade dos dados recolhidos pelos Estados-Membros, condição indispensável para garantir igualmente o cumprimento da missão de controlo da Comissão. Nestas circunstâncias, é com razão que esta última alega que as apreciações em que se basearam as suas conclusões só podiam ser formuladas à luz das medidas que o sistema instituído por aquele Estado-Membro permitia adoptar nos anos em causa, enquanto os valores relativos à utilização das quotas apontavam para a necessidade de agir a fim de evitar os

excessos de pesca. A correcção subsequente destes dados pelo referido Estado não pode, assim, infirmar a apreciação do respeito das obrigações resultantes do referido regime apresentada pela Comissão.

40 Como tal, resulta da importância dos valores apresentados pela Comissão e da repetição da situação que descrevem que os casos de excesso de pesca não podem deixar de ter sido a consequência, por um lado, da inexistência de regras específicas de utilização das quotas de pesca e, por outro, de um incumprimento das obrigações de controlo do Estado-Membro em causa (v., neste sentido, acórdão Comissão/França, já referido, n.° 35).

41 Nestas condições, a argumentação do Governo do Reino Unido, que defende que a Comissão se baseia numa mera presunção e num número limitado de casos de excesso de pesca, não pode proceder. A circunstância de, ao abrigo do artigo 228.°, n.° 2, CE, ser possível aplicar sanções pecuniárias a um Estado-Membro que não tenha executado um acórdão do Tribunal de Justiça que declara a existência de um incumprimento é irrelevante no que respeita à natureza da prova da existência do incumprimento que a Comissão deve produzir, não sendo, portanto, susceptível de pôr em causa a conclusão da existência de um incumprimento cometido pelo Reino Unido no caso em apreço.

42 Deve, assim, concluir-se que, relativamente a cada um dos anos de 1991 a 1996, ao não adoptar as regras adequadas de utilização das quotas que lhe foram atribuídas e ao não proceder às inspecções e aos outros controlos exigidos pelos regulamentos comunitários aplicáveis, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e, a partir de 1 de Janeiro de 1993, 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3760/92, e por força dos artigos 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 2.° do Regulamento n.° 2847/93.

Quanto à proibição tardia da pesca

Argumentos das partes

43 A Comissão alega que, em todos os casos de excesso de pesca mencionados na petição, o Reino Unido não cumpriu a obrigação, prevista nos artigos 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 21.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2847/93, de proibir provisoriamente a pesca logo que se considere que as capturas esgotaram a quota que lhe fora atribuída para uma unidade populacional ou um grupo de unidades populacionais. Segundo a Comissão, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os Estados-Membros são obrigados a tomar atempadamente todas as medidas necessárias para prevenirem a ultrapassagem das quotas e não podem invocar dificuldades de ordem prática para justificar a violação dessa obrigação. Ora, no caso em apreço, a proibição das pescas só entrou em vigor, nalguns casos, várias semanas após o esgotamento das quotas, o que demonstra que, em todo o caso, as referidas medidas não foram tomadas a tempo.

44 O Governo do Reino Unido alega que o facto de terem havido alguns casos de excesso de pesca em quotas específicas não autoriza a Comissão a intentar uma acção por incumprimento formulada em termos demasiado genéricos no que respeita aos anos em causa. O Reino Unido velou, efectivamente, pelo respeito da grande maioria das quotas no período em causa e adoptou medidas concretas de modo a garantir a cessação das capturas em devido tempo, de maneira a impedir o excesso de pesca.

45 O referido governo sustenta ainda que a situação registada nas listas mensais de capturas acumuladas, tal como constam dos documentos da Comissão, não condiz necessariamente com os valores de que o Reino Unido efectivamente dispunha no período considerado. Esta divergência de dados deve-se ao facto de os serviços competentes daquele Estado-Membro utilizarem dados «em tempo real» (declarações de desembarque efectuadas pelos navios arvorando pavilhão do Reino Unido que desembarcam neste Estado e no estrangeiro, nas 48 horas

seguintes ao termo das operações de desembarque) e de as informações relativas aos desembarques comunicadas à Comissão por outros Estados-Membros e países terceiros poderem não coincidir com os valores comunicados às autoridades do Reino Unido pelos navios arvorando pavilhão deste país que desembarcam as suas capturas noutros Estados.

Apreciação do Tribunal de Justiça

46 Cumpre recordar, em primeiro lugar, que o Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 obriga os Estados-Membros a tomarem medidas coercivas para proibir provisoriamente qualquer actividade de pesca ainda antes de as quotas terem sido esgotadas. O artigo 21.° do Regulamento n.° 2847/93 institui a mesma obrigação a partir de 1 de Janeiro de 1994. Resulta destas disposições que os Estados-Membros são obrigados a tomar atempadamente todas as medidas necessárias para prevenirem a ultrapassagem das quotas em causa, a fim de assegurarem o respeito das quotas que lhes foram atribuídas para conservação dos recursos da pesca (v. acórdãos de 20 de Março de 1990, Comissão/França, C-62/89, Colect., p. I-925, n.° 17; de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França, C-52/95, Colect., p. I-4443, n.os 29 e 30; e de 25 de Abril de 2002, Comissão/França, C-418/00 e C-419/00, Colect., p. I-3969, n.° 58).

47 A este respeito e à luz do n.° 34 do presente acórdão, basta referir que o Reino Unido não contesta que, nos casos de excesso de pesca invocados pela Comissão, ou não tinha ordenado qualquer proibição de pesca ou as quotas tinham sido ultrapassadas à data em que as respectivas ordens de proibição entraram em vigor.

48 Como tal, a argumentação do Reino Unido segundo a qual, por um lado, a declaração de um incumprimento a pedido da Comissão está formulada em termos genéricos e, por outro, aquele Estado-Membro velou, efectivamente, pelo respeito da grande maioria das quotas no período em causa não pode proceder.

49 Em segundo lugar, segundo jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode invocar dificuldades de ordem prática para justificar a falta de aplicação, em tempo útil, de medidas de controlo adequadas para proibir a pesca. Pelo contrário, compete-lhe ultrapassar estas dificuldades, tomando aquelas medidas (v. acórdão de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França, já referido, n.° 44).

50 Daqui resulta que as dificuldades de ordem prática invocadas pelo Reino Unido para explicar as divergências entre os dados de que dispunha e aqueles em que a Comissão se baseia, como o desembarque em países terceiros ou as flutuações nas quantidades desembarcadas noutros Estados-Membros ou em países terceiros, não podem ser tomadas em consideração.

51 Nestas circunstâncias, há que concluir que, relativamente a cada um dos anos de 1991 a 1996, ao não proibir provisoriamente as pescas quando as quotas foram esgotadas, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 21.° do Regulamento n.° 2847/93.

Quanto à inexistência de sanções penais ou administrativas

Argumentos das partes

52 A Comissão alega na petição que, ainda que o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 não exija expressamente que os Estados-Membros intentem acções penais ou administrativas contra o capitão do navio que infringiu a regulamentação comunitária em matéria de pesca ou contra qualquer outra pessoa responsável por tal infracção, eles estão obrigados, por força do artigo 10.° CE, a tomar essas medidas em caso de violação grave da referida regulamentação. Segundo a Comissão, para garantir a execução das obrigações resultantes dos

regulamentos comunitários relativos à pesca, é indispensável proceder judicialmente contra as referidas pessoas. Esta obrigação é ainda mais manifesta por força do artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2847/93, que exige que as sanções possam privar os responsáveis do benefício económico resultante das suas infracções e que tenham consequências proporcionais à gravidade destas, de modo a que tais sanções tenham efeito dissuasivo.

53 Segundo a Comissão, resulta dos casos de excesso de pesca por ela mencionados que, em vários deles, continuaram a ser notificadas capturas durante algum tempo após a proibição da pesca em causa. Trata-se de indícios sérios destinados a demonstrar que as ordens de proibição foram violadas e que essas violações não foram objecto de procedimento judicial. Dificuldades de ordem prática não podem justificar omissões dessa natureza.

54 O Reino Unido alega que, durante todo o período em causa, teve como princípio geral proceder judicialmente em todos os casos em que existiam elementos susceptíveis de demonstrar, nos tribunais penais, que havia sido cometida uma infracção. Este argumento é confirmado pela lista anexa à contestação, na qual se faz um recenseamento dos procedimentos judiciais intentados e das advertências oficiais notificadas relativamente a navios que pescaram depois da proibição das capturas ou numa zona para a qual o Reino Unido não dispunha de quota.

55 O Reino Unido refere-se igualmente aos casos concretos de excesso de pesca invocados pela Comissão. A este respeito, alega que, nalguns casos, os procedimentos penais não tiveram êxito, visto ter sido impossível provar de forma suficiente, perante o órgão jurisdicional, que houve excesso de pesca. Noutros casos, foi intentada uma acção administrativa. Noutros casos ainda, considerou-se inoportuno, dadas as circunstâncias, intentar acções penais ou administrativas. Além disso, nalguns casos, o Reino Unido renunciou a proceder judicialmente, pelo facto de as autoridades nacionais terem autorizado a prossecução das actividades piscatórias, tendo em conta o projecto de troca de quotas com a República Federal da Alemanha, o qual não chegou a concretizar-se.

Apreciação do Tribunal de Justiça

56 Importa notar, em primeiro lugar, que, em caso de violação da regulamentação comunitária em matéria de conservação e de controlo dos recursos de pesca, as autoridades competentes de um Estado-Membro estão obrigadas, por força do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87, a intentar uma acção penal ou administrativa contra o capitão da embarcação em causa ou contra qualquer outra pessoa responsável. O artigo 31.° do Regulamento n.° 2847/93 institui a mesma obrigação para os Estados-Membros a partir de 1 de Janeiro de 1994, precisando, no n.° 2, que os processos «devem ser susceptíveis de [...] privar efectivamente os responsáveis pelo incumprimento de qualquer benefício económico resultante das infracções ou ter consequências proporcionais à gravidade dessas infracções que constituam um factor dissuasivo eficaz em relação a posteriores violações do mesmo tipo».

57 Com efeito, se as autoridades competentes de um Estado-Membro se abstivessem sistematicamente de perseguir penal ou administrativamente os responsáveis por essas infracções, tanto a conservação e a gestão dos recursos de pesca como a aplicação uniforme da política comum da pesca ficariam comprometidas (acórdão de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França, já referido, n.° 35).

58 Daqui resulta que, a partir das datas fixadas pela Comissão para a proibição da pesca nos anos em causa, o Reino Unido estava obrigado a intentar acções penais ou administrativas contra os responsáveis pela prossecução das actividades piscatórias, quando estas eram objecto de uma medida de proibição.

59 No caso vertente, basta referir que, mesmo tendo em conta as informações fornecidas pelo Reino Unido no anexo da tréplica, este Estado-Membro só em alguns casos procedeu judicialmente contra as pessoas responsáveis pelas infracções à regulamentação comunitária, embora se tenha verificado um número

significativo de casos de pesca ilegal nos anos em questão. Nestas condições, o argumento invocado pelo Reino Unido relativo à necessidade de a Comissão fornecer elementos de prova específicos não pode, portanto, proceder (v. acórdão de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França, já referido, n.° 36).

60 Em segundo lugar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações que resultam das normas do direito comunitário (v. acórdãos de 8 de Junho de 1993, Comissão/Países Baixos, C-52/91, Colect., p. I-3069, n.° 36, e de 25 de Abril de 2002, Comissão/França, já referido, n.° 59). Os argumentos específicos invocados pelo Reino Unido para justificar, em certos casos, a inexistência de acções penais ou administrativas não podem, por conseguinte, proceder.

61 Nestas condições, cumpre declarar que, relativamente a cada um dos anos de 1991 a 1996, ao não tomar medidas penais ou administrativas contra os capitães dos navios que não respeitaram os regulamentos comunitários aplicáveis ou contra qualquer outra pessoa responsável por essa infracção, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 31.° do Regulamento n.° 2847/93.

Quanto às despesas

62 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino Unido e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) Relativamente a cada um dos anos de 1991 a 1996:

— ao não adoptar as regras adequadas de utilização das quotas que lhe foram atribuídas e ao não proceder às inspecções e aos outros controlos exigidos pelos regulamentos comunitários aplicáveis,

— ao não proibir provisoriamente as pescas quando as quotas foram esgotadas e

— ao não tomar medidas penais ou administrativas contra os capitães dos navios que não respeitaram os referidos regulamentos ou contra qualquer outra pessoa responsável por essa infracção,

o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 5.°, n.° 2, do

Regulamento (CEE) n.º 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, a partir de 1 de Janeiro de 1993, 9.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 3760/92 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1992, que institui um regime comunitário da pesca e da aquicultura, bem como por força dos artigos 1.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias, e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 2.º do Regulamento (CEE) n.º 2847/93 do Conselho, de 12 de Outubro de 1993, que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas, 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 21.º do Regulamento n.º 2847/93, 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2241/87 e, a partir de 1 de Janeiro de 1994, 31.º do Regulamento n.º 2847/93.

2) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é condenado nas despesas.

Wathelet Timmermans La Pergola

Jann von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Novembro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

M. Wathelet