ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
15 de Dezembro de 1987 *

No processo 237/86,

Reino dos Países Baixos, representado por A. Bos, consultor jurídico adjunto do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e por G. M. Borchardt, consultor jurídico assistente no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido na sua embaixada no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Robert C. Fischer, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georges Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação parcial, no que respeita aos produtos da pesca, da Decisão 86/443 da Comissão, de 1 de Julho de 1986, relativa ao apuramento das contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1982 (JO L 256, p. 29),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. G. Bosco, presidente de secção, f. f. de presidente, J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet e F. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: J. L. da Cruz Vilaça
secretário: B. Pastor, administradora

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 5 de Maio de 1987,

* Língua do processo: neerlandês.

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Setembro de 1987,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 9 de Setembro de 1986, o Reino dos Países Baixos interpôs, ao abrigo do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, um recurso que tem por objecto a anulação da Decisão 86/443 da Comissão, de 1 de Julho de 1986, relativa ao apuramento das contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (adiante designado por «FEOGA»), Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1982 (JO L 256, p. 29), na medida em que esta decisão não admitiu para efeitos de financiamento comunitário as contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos relativas a restituições à exportação no sector da pesca no montante de 13 317 224 HFL.

2 O Governo dos Países Baixos invoca como fundamentos a violação das regras relativas à aplicação do Tratado, isto é, do Regulamento n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), em ligação com os regulamentos n.^{os} 100/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, relativo à organização comum dos mercados no sector dos produtos da pesca (JO L 20, p. 1), 379/86 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1981, que adopta a organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca (JO L 379, p. 1; EE 04 F1, p. 185), e 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que estabelece regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 317, p. 1; EE 03 F1, p. 3). O Governo neerlandês sustenta ainda que a Comissão não pode fazer repercutir as lacunas da regulamentação comunitária sobre os Estados-membros e que os princípios da segurança jurídica e da certeza das normas jurídicas não foram respeitados. Critica igualmente a Comissão por não ter utilizado todos os meios à sua disposição para evitar, em 1982, a violação das possibilidades de captura dos peixes em causa. Subsidiariamente, contesta a exactidão das correcções financeiras feitas pela Comissão.

3 Para uma mais ampla exposição dos factos, da tramitação processual e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida necessária à fundamentação da decisão do Tribunal.

4 No seu primeiro fundamento, o Governo neerlandês sustenta que o Regulamento n.° 729/70 permite apenas a recusa do financiamento comunitário em caso de desrespeito da regulamentação comunitária relativa à gestão financeira ou à política de mercado no sector da pesca e que as propostas da Comissão relativas à fixação para 1982, no que respeita a certas unidades populacionais de peixes, do total de capturas permitido («TAC») e à sua repartição entre os Estados-membros (quotas), não deveriam ser consideradas como regras comunitárias na acepção do Regulamento n.° 729/70.

5 A Comissão replica que as medidas de conservação comunitárias da pesca decorrem das regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas na acepção dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70; que essas medidas existiam para 1982 e que qualquer acto de um Estado-membro incompatível com o direito comunitário devia dar lugar à recusa do financiamento comunitário caso provocasse despesas para o FEOGA.

6 Como o Tribunal acaba de decidir no seu acórdão de hoje (Países Baixos/Comissão, 326/85, Colect. 1987, p. 5091), as medidas de conservação da pesca fazem parte das regras comunitárias da organização comum dos mercados agrícolas, na acepção dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, estando os produtos da pesca englobados, nos termos do artigo 38.° do Tratado CEE, nos produtos agrícolas, sendo que as restituições concedidas, e as intervenções realizadas, em violação de medidas de conservação comunitárias não podem em princípio ser financiadas pelo FEOGA.

7 É assim necessário determinar se existiam, para 1982, regras comunitárias em matéria de conservação de recursos do mar que limitassem as capturas e que vinculassem o Reino dos Países Baixos.

8 A situação de 1982 é caracterizada pelo facto de o Conselho, que, por força do artigo 102.° do acto de adesão de 1972, detinha, a partir de 1 de Janeiro de 1979,

a competência exclusiva para adoptar, no quadro da política comum de pescas, sob proposta da Comissão, as medidas destinadas à conservação dos recursos, não ter adoptado tais medidas durante esse ano. Só pelo Regulamento n.° 172/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, fixando, para certas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais existentes na zona de pesca da Comunidade, os totais admissíveis de capturas para 1982, a parte dessas capturas disponível para a Comunidade, a repartição da mesma entre os Estados-membros e as condições nas quais os totais admissíveis de capturas podiam ser pescados (JO L 24, p. 30), estabeleceu o Conselho, retroactivamente, para o ano de 1982, os TAC e as quotas nacionais.

9 Entre 1 de Janeiro de 1982 e 30 de Junho de 1982, as actividades de pesca exercidas nas águas comunitárias foram regulamentadas por diversas decisões provisórias do Conselho, a saber, as decisões 81/1052, de 29 de Dezembro de 1981 (JO L 379, p. 52), 82/207, de 31 de Março de 1982 (JO L 99, p. 34), 82/271, de 29 de Abril de 1982 (JO L 120, p. 29), e 82/346, de 31 de Maio de 1982 (JO L 152, p. 12), determinando aos Estados-membros que tivessem em conta, nas suas actividades piscatórias, os TAC propostos pela Comissão em 24 de Julho de 1981.

10 Em 18 e 21 de Junho de 1982, a Comissão apresentou ao Conselho propostas de TAC e de quotas para 1982 (JO C 228, p. 14, e JO C 233, p. 4) a respeito das quais não se chegou a acordo no Conselho. Todavia, em 29 de Junho de 1982, o Conselho adoptou a Decisão 82/440 (JO L 190, p. 9), na qual decidiu que a partir de 1 de Julho e até 23 de Julho de 1982, os Estados-membros teriam em conta os TAC propostos pela Comissão em 24 de Julho de 1981.

11 Na sessão do Conselho de 21 de Julho de 1982, a Comissão apresentou a este uma declaração (JO C 199, p. 21) na qual constatou que o Conselho não tinha conseguido adoptar uma decisão sobre a fixação dos TAC e quotas. A fim de permitir, a partir da sua declaração e até 30 de Setembro de 1982, à Comunidade que assumisse as suas responsabilidades em matéria de conservação, a Comissão recordou que os Estados-membros não apenas têm o direito de adoptar as medidas necessárias, sob reserva da sua aprovação pela Comissão, mas também o dever de adoptar essas medidas no interesse colectivo, dever que a Comissão pode exigir-lhes que assumam. A Comissão declarou ainda que, para assegurar uma actividade tão coordenada e estável quanto possível do conjunto da frota de pesca dos Estados-membros, seguiria, no exercício das suas funções, nomeadamente quando fosse

chamada a aprovar medidas nacionais de conservação, as propostas que tinha submetido ao Conselho.

12 Posteriormente, o Conselho adoptou para 1982 outras medidas provisórias, contidas nas decisões 82/498, de 21 de Julho de 1982 (JO L 216, p. 40), 82/650, de 20 de Outubro de 1982 (JO L 274, p. 33), 82/739, de 26 de Outubro de 1982 (JO L 312, p. 17), e 82/802, de 29 de Novembro de 1982 (JO L 339, p. 57). Nestas decisões, o Conselho, tendo em conta a competência exclusiva da Comunidade e as obrigações que incumbem aos Estados-membros, tal como definidas pelo Tribunal de Justiça, decidiu que, a partir de 24 de Julho de 1982 e até 31 de Dezembro de 1982, «os Estados-membros conduzirão as suas actividades piscatórias em função dos ciclos sazonais habituais, tendo em conta os TAC propostos pela Comissão em 21 de Junho de 1982, com as modificações introduzidas» posteriormente.

13 Na sessão do Conselho de 21 de Dezembro de 1982, a Comissão fez uma nova declaração na qual pediu nomeadamente aos Estados-membros que lhe submetessem com brevidade as medidas nacionais de conservação que pretendiam adoptar. A Comissão declarou igualmente que estava determinada a utilizar todos os meios ao seu alcance para assegurar o respeito pelos Estados-membros das suas obrigações.

14 Em 25 de Janeiro de 1983, o Conselho adoptou, em complemento do Regulamento n.° 101/76, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 20, p. 19; EE 04 F1, p. 16), o Regulamento n.° 170/83, que estabelece o regime comunitário de conservação e gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2, p. 56). Foi com base no artigo 11.° deste regulamento que o Conselho adoptou, na mesma data, o citado Regulamento n.° 172/83.

15 A fim de analisar a situação do ano de 1982, deve recordar-se que o Tribunal decidiu no seu acórdão de 5 de Maio de 1981 (Comissão/Reino Unido, 804/79, Recueil, p. 1045) que, numa situação caracterizada pela inacção do Conselho, os Estados-membros têm, segundo o artigo 5.° do Tratado, a obrigação de facilitar à Comunidade o cumprimento da sua missão, devendo abster-se de todas as medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado; que essa disposição impõe aos Estados-membros deveres particulares de acção e de abstenção numa situação em que a Comissão, para responder a necessidades urgentes de conservação, submeteu ao Conselho propostas que, ainda que não tenham sido por este adoptadas, constituem o ponto de partida para uma acção comunitária con-

certada. O Tribunal declarou também que, tratando-se de um domínio reservado à competência da Comunidade, no qual os Estados-membros só podem agora agir como representantes do interesse comum, um Estado-membro pode apenas, na ausência de uma acção apropriada do Conselho, adoptar medidas provisórias de conservação, eventualmente exigidas pela situação concreta, em colaboração com a Comissão; que os Estados-membros tinham o dever de não instituir medidas de conservação nacionais que colidissem com as objecções, reservas ou condições que a Comissão pudesse formular.

16 O Tribunal admitiu assim que, numa situação em que o Conselho não adoptou as medidas de conservação necessárias para preservar os recursos haliêuticos, podem essas medidas, cujo objectivo é manter a Comunidade em situação de fazer face às suas responsabilidades e que satisfazem necessidades urgentes, resultar de um processo de cooperação entre os Estados-membros e a Comissão.

17 Tal processo não se estabeleceu em 1981 entre o Reino dos Países Baixos e a Comissão, não tendo o Reino dos Países Baixos respondido ao convite da Comissão para que adoptasse as medidas necessárias para assegurar o respeito das suas propostas. Nestas condições, sem que seja necessário apreciar as consequências jurídicas dessa ausência de cooperação por parte de um Estado-membro, é forçoso constatar que as propostas unilateralmente adoptadas pela Comissão, relativas às quotas de pesca a atribuir ao Reino dos Países Baixos, não podem, tal como o Tribunal acaba de decidir no seu acórdão desta mesma data (Reino dos Países Baixos/Comissão, 326/85, já citado), ser consideradas como regras comunitárias na acepção dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, cujo desrespeito pudesse legitimar a recusa da Comissão de financiar através do FEOGA as restituições em causa.

18 É ainda necessário examinar se a decisão da Comissão impugnada pode basear-se no Regulamento n.° 172/83, que entrou em vigor em 27 de Janeiro de 1983 e que determina retroactivamente as quotas de pesca para 1982.

19 A este respeito, deve sublinhar-se, como o Tribunal já fez por diversas vezes, que a legislação comunitária deve ser certa e a sua aplicação previsível para os destinatá-

rios. Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial vigor quando se trata de uma regulamentação susceptível de comportar consequências financeiras, a fim de permitir aos interessados que conheçam com exactidão a dimensão das obrigações que a mesma lhes impõe.

20 No caso em apreço, no momento em que concedeu as restituições que se discutem, o Reino dos Países Baixos não tinha possibilidades nem de conhecer nem de prever com certeza a regulamentação que só entrou em vigor após o fim do exercício. Nestas condições, a Comissão não podia basear-se no desrespeito das quotas fixadas retroactivamente em 1983 pelo Regulamento n.° 172/83 para recusar financiar através do FEOGA as restituições que são objecto do recurso.

21 Em consequência, deve anular-se a Decisão 86/443 da Comissão, de 1 de Julho de 1986, nos termos do pedido, sem que seja necessário examinar os outros fundamentos do recorrente.

Quanto às despesas

22 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a Comissão sido vencida há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) A Decisão 86/443/CEE da Comissão, de 1 de Julho de 1986, relativa ao apuramento das contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1982, é anulada na medida em que essa

decisão não aceitou para efeitos de financiamento comunitário as contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos relativamente a restituições à exportação no sector da pesca, no montante de 13 317 224 HFL.

2) A Comissão é condenada nas despesas.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahalmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 15 de Dezembro de 1987.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart