conservação e de gestão dos recursos de pesca baseado na repartição, sob a forma de quotas atribuídas aos Estados-membros, do volume de capturas disponíveis para a Comunidade.

Um Estado-membro não pode eximir-se à obrigação que lhe incumbe, por força do n.° 2 do referido artigo 10.°, de proibir provisoriamente a pesca por navios arvorando o seu pavilhão ou registados no seu território a partir da data em que se considere que as capturas sujeitas a quotas efectuadas por esses navios esgotaram o contingente nacional, invocando dificuldades práticas que o tenham impedido de prever o esgotamento iminente das quotas. Com efeito, as medidas de controlo referidas no Regulamento n.° 2057/82, nomeadamente nos artigos 6.° e 9.°, que impõem a declaração e o registo de todos os desembarques, devem, se tiverem sido correctamente aplicadas, fornecer às autoridades nacionais elementos de informação suficientes para lhes permitir prever o esgotamento das quotas e agir em conformidade. Além disso, se considerar essas medidas insuficientes, o Estado-membro tem a possibilidade de adoptar, nos termos do artigo 14.° do Regulamento n.° 2057/82, regras adicionais mais rigorosas do que as exigências mínimas desse regulamento.

2. Uma disposição de carácter geral só é susceptível de aplicação autónoma em situações para as quais o direito comunitário não tenha estabelecido regras mais específicas. Daqui resulta que, quando uma disposição de carácter geral tenha sido aplicada por uma regra específica e o Tribunal tenha declarado o incumprimento dessa obrigação específica por um Estado-membro, não é necessário apreciar se esse Estado também violou a disposição geral na qual esta obrigação se baseia.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-244/89 *

I — Enquadramento legal e tramitação do processo pré-contencioso

1. Os artigos 2.°, 3.°, 4.° e 11.° 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), permitem ao Conselho limitar o esforço de pesca para cada espécie ou grupo de espécies de peixe, em particular pela limitação das capturas; o volume de capturas disponível para a Comunidade é repartido anualmente entre os Estados-membros, sob a forma de quotas.

* Língua do processo: francês.

2. No âmbito do acordo sobre os direitos recíprocos de pesca em 1986 entre a Comunidade e a Noruega, o Regulamento (CEE) n.° 3730/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, que reparte certas quotas entre os Estados-membros em relação aos navios que pescam na zona económica da Noruega e na zona de pesca situada à volta de Jan Mayen (JO L 361, p. 66; EE 04 F4 p. 185), cuja vigência foi prorrogada até 31 de Dezembro de 1986 pelo Regulamento (CEE) n.° 114/86 do Conselho, de 20 de Janeiro de 1986 (JO L 17, p. 4), estabeleceu que, no ano de 1986, as capturas efectuadas por navios arvorando pavilhão de um Estado-membro nas águas situadas a norte de 62.° Norte e abrangidas pela zona económica da Noruega, bem como na zona de pesca situada à volta de Jan Mayen, fossem limitadas às quotas fixadas no anexo I. Esse anexo fixou as quotas de captura da França em 65 toneladas para as «outras espécies (capturas acessórias)».

3. No âmbito do convénio sobre os direitos recíprocos de pesca em 1986 entre a Comunidade e as ilhas Faroé, celebrado nos termos do procedimento previsto no acordo de pesca entre a Comunidade Económica Europeia, por um lado, e o Governo da Dinamarca e o Governo local das ilhas Faroé, por outro, que figura em anexo ao Regulamento (CEE) n.° 2211/80 do Conselho, de 27 de Junho de 1980 (JO L 226, p. 11; EE 04 F1 p. 110), o Regulamento (CEE) n.° 3732/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, que reparte as quotas de captura entre os Estados-membros em relação aos navios que pescam nas águas das ilhas Faroé (JO L 361, p. 76; EE 04 F4 p. 195), dispôs que, para o ano de 1986, as capturas efectuadas por navios arvorando pavilhão de um Estado-membro nas águas sob jurisdição em matéria de pesca das ilhas Faroé fossem limitadas às quotas fixadas no seu anexo. Esse anexo fixou as quotas de captura da França em 440 toneladas para o cantarilho.

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

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

5. Essas regras de utilização são definidas, nomeadamente, no 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 navios dos Estados-membros (JO L 220, p. 1; EE 04 F1 p. 230), com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1729/83 do Conselho, de 20 de Junho de 1983 (JO L 169, p. 14; EE 04 F2 p. 118). O artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2057/82, já referido, determina que:

«Todas as capturas de uma unidade populacional (*stock*) ou de um grupo de unidades populacionais (*stocks*) 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 (*stock*) ou grupo de unidades populacionais (*stocks*) em questão, a esse Estado, qualquer que seja o local da descarga em terra.»

Nos termos do artigo 10.°, n.° 2, desse regulamento,

«cada Estado-membro fixará a data na qual as capturas de uma unidade populacional (*stock*) ou grupo de unidades populacionais (*stocks*) sujeitas a quotas, efectuadas pelos barcos de pesca arvorando o seu próprio pavilhão ou registados 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 navios, 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 permitidos. Esta medida será notificada imediatamente à Comissão, que informará os outros Estados-membros».

Para cumprir essas obrigações, os Estados-membros dispõem, nomeadamente, dos meios de controlo e de registo de capturas previstos nos artigos 3.° a 9.° do regulamento n.° 2057/82, já referido, conforme recorda o artigo 2.° dos regulamentos n. os 3730/85 e 3732/85, já referidos.

6. Resulta do quadro anual das capturas francesas, comunicado pela República Francesa à Comissão em 29 de Janeiro de 1987 e apresentado em anexo à réplica, que as quotas de captura atribuídas à França para o ano de 1986 se esgotaram em Setembro de 1986 no que diz respeito às outras espécies nas águas norueguesas e em Maio de 1986 no que diz respeito ao cantarilho nas águas das ilhas Faroé.

Por telex de 12 de Maio de 1986, junto à petição, as autoridades francesas informaram a Comissão de que se esgotara a quota francesa para o cantarilho as águas das ilhas Faroé e pediram-lhe para fazer cessar a pesca dessa espécie nesse sector a partir da meia-noite de 12 de Maio.

Após uma troca de quotas realizada pelas autoridades francesas com o Reino Unido, em conformidade com o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 170/83, e notificada à Comissão por telex de 2 de Junho de 1986, junto à réplica, a quota de captura da França para o cantarilho nas águas das ilhas Faroé aumentou para 510 toneladas.

Essa quota acrescida, praticamente esgotada no fim de Setembro de 1986 (506 toneladas), foi excedida em Novembro de 1986, não se tendo efectuado qualquer captura em Outubro.

No ano de 1986, as capturas totais de cantarilho declaradas pela França nas águas das ilhas Faroé elevaram-se a 617 toneladas, ou seja, 107 toneladas de pescado em excesso. Quanto às restantes espécies, o total das capturas da França nas águas norueguesas atingiu, no ano de 1986, 105 toneladas, sendo, portanto, de 40 toneladas o excesso de pescado.

7. Pelo Regulamento (CEE) n.° 1601/86 (JO L 140, p. 22), que entrou em vigor em 27 de Maio de 1986, a Comissão, com base nas informações que lhe tinham sido comunicadas pelas autoridades francesas por telex de 12 de Maio de 1986 e em conformidade com o artigo 10.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2057/82, encerrou a pesca do cantarilho nas águas das ilhas Faroé por navios arvorando o pavilhão da França.

Pelo Regulamento (CEE) n.° 3465/86 (JO L 319, p. 29), que entrou em vigor em 14 de Novembro de 1986, a Comissão, com base nas informações comunicadas pelas autoridades francesas e em conformidade com o artigo 10.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2057/82, encerrou a pesca das outras espécies nas águas norueguesas a norte de 62.° Norte por navios arvorando o pavilhão da França.

8. A Comissão deduziu das ultrapassagens de quotas verificadas que a República Francesa não tinha respeitado as disposições relevantes dos Regulamentos n. os 2057/82, 170/83, 3730/85 e 3732/85.

Em consequência, por carta de 28 de Setembro de 1987, em conformidade com o artigo 169.° do Tratado CEE, a Comissão notificou o Governo da República Francesa para que esta apresentasse, no prazo de um mês, as suas observações quanto ao incumprimento imputado e pediu para ser informada dos procedimentos penais ou administrativos instaurados contra os capitães dos navios em causa.

9. Na sua resposta de 14 de Dezembro de 1987, o Governo da República Francesa salientou que o excesso de pesca de cantarilho nas águas das ilhas Faroé e de outras espécies nas águas norueguesas, embora bastante importante em percentagem, era reduzido em tonelagem, devendo-se essencialmente às dificuldades encontradas na rápida obtenção de informações sobre as capturas dos pescadores que exercem a sua actividade nessas águas.

10. Com data de 26 de Outubro de 1988, nos termos do artigo 169.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, a Comissão formulou o parecer fundamentado de que, no que diz respeito às quotas atribuídas à França para 1986 para o cantarilho nas águas das ilhas Faroé e para as outras espécies nas águas norueguesas, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições relevantes do Regulamento n.° 170/83 (artigo 5.°, n.° 2) e do Regulamento n.° 2057/82 (artigos 1.°, 6.° a 9.° e 10.°, n.os 1 e 2), conjugadas com o artigo 1.° dos regulamentos n.os 3730/85 e 3732/85.

Nos termos do artigo 169.° segundo parágrafo, do Tratado CEE, a Comissão convidou a República Francesa a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento, no prazo de dois meses, a esse parecer.

No parecer fundamentado, a Comissão declarou, no que diz respeito ao excesso de pesca de cantarilho nas águas das ilhas Faroé, que a quota francesa, embora aumentada por uma troca de quotas ocorrida após a cessação da pesca decidida pela Comissão em 27 de Maio de 1986, fora excedida em Novembro de 1986 e que, no que diz respeito ao excesso de pesca de outras espécies nas águas norueguesas, a pesca também fora suspensa pela Comissão a partir de 14 de Novembro de 1986 com base nos dados sobre capturas notificados pelas autoridades francesas, os quais indicavam já uma ultrapassagem da quota de catorze toneladas em Setembro de 1986, sem que, em ambos os casos, a República Francesa tivesse ordenado a cessação provisória da pesca.

A Comissão acrescentou que o Governo francês não lhe comunicou qualquer pormenor quanto aos procedimentos penais ou administrativos instaurados contra os capitães dos navios em causa e salientou que isso se devia certamente ao facto de, quanto às duas quotas em causa, as autoridades francesas não terem adoptado em tempo útil medidas coercivas para proibir a pesca.

11. Na sua resposta de 2 de Fevereiro de 1989, o Governo francês afirmou que as informações sobre capturas demoravam a obter, em razão da distância dos locais de pesca em causa. Contudo, as autoridades, por um lado, tentaram obviar às dificuldades de gestão decorrentes dessas demoras mediante transferências de quotas e, por ou-

tro, procuraram constantemente melhorar o funcionamento do acompanhamento do consumo das quotas. Por fim, no que respeita aos procedimentos penais ou administrativos a instaurar, para além das dificuldades resultantes da reforma da regulamentação da pesca iniciada pelas autoridades francesas, os longos prazos para o apuramento global dos factos dificultavam esses processos devido a problemas de prova.

II — Tramitação processual e pedidos das partes

1. A petição da Comissão deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de Agosto de 1989.

2. Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia. A Comissão foi convidada a responder por escrito a uma pergunta, o que fez no prazo fixado.

3. A *Comissão*, demandante, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, em conformidade com o artigo 169.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, a República Francesa, ao não garantir o respeito das quotas que lhe haviam sido atribuídas para o ano de 1986 para capturas de outras espécies nas águas norueguesas e de cantarilho nas águas das ilhas Faroé, não cumpriu, designadamente, as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e no artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82, conjugado com o artigo 1.° dos regulamentos n.os 3730/85 e 3732/85;

— condenar a República Francesa nas despesas.

4. O *Governo da República Francesa*, demandada, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento à acção da Comissão e condená-la nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. a) A *Comissão* alega que, apesar do facto de as quotas de captura atribuídas à França para 1986 se terem esgotado, no que diz respeito à pesca das outras espécies nas águas norueguesas, em Setembro de 1986 e, no que diz respeito ao cantarilho nas águas das ilhas Faroé, pela primeira vez em Maio de 1986 e, após uma troca de quotas ocorrida em Junho, pela segunda vez em Novembro de 1986, as autoridades francesas continuaram a não adoptar as medidas necessárias a fim de proibir provisoriamente as actividades dos seus pescadores nas zonas consideradas.

Quanto ao cantarilho, a Comissão salienta ainda que as autoridades francesas, que tinham informado os serviços comunitários do esgotamento da quota inicial em Maio de 1986, sem que, no entanto, tivessem feito cessar a pesca dessa espécie, não adoptaram, no mês de Outubro, qualquer medida para evitar uma nova ultrapassagem da quota aumentada após uma troca de quotas notificada à Comissão em Junho de 1986.

Ora, o artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82, obriga cada Estado-membro a

evitar qualquer ultrapassagem da quota pela fixação antecipada da data em que se prevê o seu esgotamento, ponto de partida para a proibição provisória de pesca aos seus navios.

A Comissão deduz das ultrapassagens de quotas verificadas que é manifesta a violação, pela República Francesa, da obrigação imposta nesse artigo. Aliás, o Governo francês não contesta essa violação, procurando antes justificá-la pelas dificuldades encontradas para obter rapidamente, em razão da distância dos locais de pesca em causa, informações sobre as capturas efectuadas e pela tentativa de obviar a essas dificuldades mediante trocas de quotas.

Segundo a Comissão, este argumento não deve ser acolhido.

Com efeito, as trocas de quotas não podem obviar a uma eventual disfunção do sistema de informação das autoridades nacionais sobre a situação das capturas.

Além disso, os Estados-membros dispõem de meios para agir em tempo útil, a fim de evitar qualquer ultrapassagem das quotas.

Desse modo, o artigo 8.° do Regulamento n.° 2057/82 dispõe que as informações sobre capturas são transmitidas ao Estado do pavilhão, o mais tardar quinze dias após a captura, e, na prática, essas informações são comunicadas por rádio.

Por outro lado, em conformidade com o anexo IV, pontos 4.2.1 a 4.2.3, do Regulamento (CEE) n.° 2807/83 da Comissão, de 22 de Setembro de 1983, que define as regras especiais de registo das informações relativas às capturas de peixe pelos Estados-membros (JO L 276, p. 1; EE 04 F2 p. 138), em caso de desembarque no Estado-membro do pavilhão, os capitães dos navios de pesca devem enviar às autoridades desse Estado o original do diário de bordo e a declaração de desembarque no prazo máximo de 48 horas a partir do fim das operações de desembarque, também se aplicando esse prazo no caso de desembarque num Estado-membro que não seja o do pavilhão ou num país terceiro. A fim de garantir o respeito dessa obrigação, o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82 impõe a todos os Estados-membros que instaurem procedimento penal ou administrativo contra os capitães dos navios de pesca sempre que os controlos das autoridades nacionais revelem que os interessados não respeitaram a regulamentação em vigor, o que tem por objecto, nomeadamente, a frequência mínima da transmissão dos dados sobre capturas.

A Comissão acrescenta que, em conformidade com o artigo 14.° do Regulamento n.° 2057/82, os Estados-membros têm sempre a possibilidade de adoptar medidas nacionais de controlo que ultrapassem as exigências mínimas previstas nesse regulamento, desde que estejam em conformidade com a legislação comunitária e com a política comum em matéria de pescas.

Por fim, a Comissão recorda que é jurisprudência constante que um Estado-membro não pode invocar dificuldades encontradas aquando da aplicação de uma regulamentação comunitária para justificar o incumprimento das regras nela estabelecidas. Desse modo, o Tribunal também declarou recente-

mente que compete aos Estados-membros, aos quais cabe a execução das regulamentações comunitárias no âmbito da organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca, superar eventuais dificuldades de fiscalização adoptando as medidas adequadas (acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, Países Baixos/Comissão, n.° 15, 262/87, Colect., p. 225), e que a responsabilidade de fazer cessar em tempo útil as actividades da pesca, a fim de evitar a ultrapassagem das quotas, compete em primeiro lugar a cada Estado-membro (acórdão já referido, n.° 17).

b) Na réplica, a Comissão refuta os argumentos aduzidos pelo Governo da República Francesa na contestação.

— A propósito do argumento baseado na distância dos locais de pesca em causa no presente processo, a Comissão recorda que o Regulamento n.° 2057/82 prevê os meios comunitários de informação de que os Estados-membros dispõem para garantir o respeito das quotas e permite garantir a veracidade das informações registadas no diário de bordo dos navios e transmitidas às autoridades nacionais mediante controlos acompanhados, se necessário, de procedimentos e sanções adequados.

De modo mais geral, a obrigação, definida no artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, de os Estados-membros determinarem, em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das quotas que lhes são atribuídas impõe-lhes a adopção de todas as medidas necessárias para garantir o respeito da quota fixada, adaptando-as eventualmente ao tipo de pesca em causa e, a fim de tomarem em consideração a distância dos locais de pesca, impondo uma frequência de transmissão de informações suficiente para evitar o esgotamento da quota.

— Em resposta aos argumentos do Governo francês segundo os quais se devem tomar em conta as incertezas decorrentes da delimitação das águas das ilhas Faroé e da falta de harmonização comunitária do coeficiente de conversão das capturas em peso vivo, a Comissão salienta, em primeiro lugar, que o Governo demandado não apresentou esses argumentos na fase do processo pré-contencioso.

Quanto à alegada inexistência de delimitação precisa entre as águas das ilhas Faroé e britânicas, não se vê como esse factor poderia ter influência na determinação tanto do nível final das capturas como no ritmo de consumo das quotas num dado momento, tanto mais que as autoridades francesas podiam verificar atempadamente o esgotamento da quota do cantarilho nas águas das ilhas Faroé, notificado à Comissão por telex de 12 de Maio de 1986, e proceder posteriormente a uma troca de quotas desse *stock* precisamente com as autoridades britânicas.

No que toca ao coeficiente de conversão aplicado aos peixes eviscerados desembarcados para calcular a tonelagem em peso vivo, a fim de a comparar com as quotas atribuídas, a Comissão alega que compete a cada Estado-membro adoptar, em conformidade com o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, todas as medidas adequadas para obviar à não harmonização comunitária desse coeficiente, sem que eventuais diferenças entre os Estados-membros possam justificar o desrespeito das quotas que lhes foram atribuídas. Em todo o caso, eventuais

problemas neste domínio não explicam os excessos em causa no presente processo, que são mais de 60 % da quota fixada para as outras espécies nas águas norueguesas e 21 % da quota acumulada, após a troca de quotas, para o cantarilho nas águas das ilhas Faroé.

— A Comissão também refutou o argumento do Governo demandado que se baseia no facto de, relativamente às duas unidades populacionais em causa, as quotas comunitárias nunca terem sido totalmente utilizadas entre 1986 e 1988. Com efeito, essa argumentação, que assenta numa interpretação *a posteriori* dos factos imputados, redundaria em esvaziar de significado a obrigação de proibição provisória de pesca imposta aos Estados-membros pelo artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82. Como um Estado-membro não pode prever o nível de exploração pelos outros Estados dos *stocks* da mesma espécie, a conservação dos recursos haliêuticos exige que a proibição provisória de pesca seja decidida pelo Estado-membro apenas com base numa comparação entre a quota que lhe foi atribuída e os dados objectivos sobre capturas de que as suas autoridades são regularmente informadas. Aliás, como fez a França relativamente à pesca do cantarilho nas águas das ilhas Faroé, os Estados-membros podem aumentar as suas próprias quotas através de trocas de quotas com outros Estados abrangidos pela mesma quota comunitária, tirando assim partido da sua utilização mais reduzida.

— A Comissão também não é convencida pela defesa do Governo da República Francesa quando este sustenta que a criação de um sistema estatístico de recolha e de tratamento dos dados que constam dos diários de bordo, obrigatórios, segundo esse Governo, desde 1 de Abril de 1986, implicou um período de adaptação em razão da sua complexidade. A esse respeito, salienta que, por um lado, o Regulamento n.° 2807/83, tornou obrigatório o modelo comunitário do diário de bordo a partir de 1 de Abril de 1985 (e não 1986, conforme sustenta incorrectamente a demandada), e, por outro lado, a obrigação de comunicar em curto prazo às autoridades nacionais as informações inscritas nos diários de bordo assim como as outras medidas de controlo, nomeadamente o registo das capturas declaradas, transbordadas e desembarcadas, impostas pelo Regulamento n.° 2057/82, estavam em vigor desde 1 de Janeiro de 1983. Desse modo, a Comissão entende que, a partir dessa data, a França dispunha dos meios para garantir o respeito, por parte dos seus pescadores, das quotas atribuídas.

A Comissão considera que a omissão das autoridades francesas é, no presente caso, tanto mais manifesta quanto, ao informar, em 12 de Maio de 1986, os serviços da Comissão do esgotamento da quota inicial para o cantarilho nas águas das ilhas Faroé — sem, aliás, fazer cessar provisoriamente a pesca, conforme estavam obrigadas pelo artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82 —, elas demonstraram que podiam evitar esses excessos, independentemente do volume muito reduzido das quotas e do carácter sazonal da pesca em questão, factores que, por conseguinte, o Governo da República Francesa invocou incorrectamente em sua defesa.

— Em resposta à tese do Governo demandado, segundo a qual não se deve — como fez a Comissão em 1986, relativamente a alguns *stocks* (bacalhau, escamudo, sardas e cavalas e badejo) nas zonas CIEM — utilizar a percentagem representada pelo ex-

cesso de pesca em relação à quota global como base para decidir, em função da importância dessa percentagem, da oportunidade de intentar ou não uma acção por incumprimento, e sim proceder a uma apreciação em valor absoluto, comparando as ultrapassagens de quotas imputadas, por um lado, com os níveis de ultrapassagens tidas como insignificantes pela Comissão e, por conseguinte, não consideradas e, por outro, com as capacidades de captura dos navios de pesca nas águas das ilhas Faroé e norueguesas, a Comissão alega que a comparação das ultrapassagens em valor absoluto, ou seja, em tonelagem, é desprovida de significado: com efeito, as quotas atribuídas à França variam consideravelmente em quantidade, consoante os *stocks* em causa e as zonas de pesca. Em contrapartida, uma comparação de percentagens evidenciaria, para os *stocks* relativamente aos quais a Comissão considerou que a ultrapassagem da quota não revela necessariamente uma gestão deficiente e, por conseguinte, não justifica uma acção, um excesso de pesca inferior a 1 % em cada uma das quotas atribuídas à França. Pelo contrário, as ultrapassagens consideradas pela Comissão no presente caso — 21 % para o cantarilho e 60 % para as restantes espécies — traduzem, pela sua importância, a omissão das autoridades francesas quanto à adopção tempestiva de medidas adequadas para cessar a pesca desses dois *stocks*. Aliás, nas suas respostas à notificação e ao parecer fundamentado, o Governo francês reconheceu claramente o incumprimento censurado pela Comissão, sem contestar a sua realidade em relação aos outros excessos que a Comissão salientou na notificação, embora, posteriormente, tenha decidido não proceder contra eles.

No que diz respeito à capacidade de captura superior a dez toneladas por dia dos navios de pesca que frequentam as águas norueguesas e das ilhas Faroé, a Comissão entende que, longe de minorar a importância dos dois excessos alegados, isso impõe às autoridades francesas uma vigilância redobrada. Com efeito, atendendo ao limitado volume das duas quotas em causa, competia àquelas autoridades controlar, por todos os meios adequados, o seu ritmo de esgotamento, tendo em consideração, nomeadamente, as capacidades de captura dos navios franceses que pescam nessas águas.

— Por fim, a Comissão refuta o argumento francês segundo o qual, para a apreciação das ultrapassagens de quota censuradas e do período que medeou entre a data da sua ocorrência e a do encerramento da pesca, é necessário tomar em consideração não só os prazos de transmissão dos dados sobre capturas pelos capitães dos navios de pesca às autoridades nacionais, como também o prazo de transmissão, por essas autoridades, das declarações mensais de captura à Comissão.

Com efeito, essa argumentação significa que o Estado-membro se exime às responsabilidades que a regulamentação comunitária em matéria de gestão de quotas de pesca lhe impõe. Em primeiro lugar, o Governo francês não pode invocar, para justificar os excessos em causa, os prazos de transmissão, pelos capitães dos navios de pesca, dos dados relativos às capturas efectuadas, pois os Estados-membros podem eventualmente ir mais além que as exigências de controlo mínimas fixadas no Regulamento n.° 2057/82, e prever uma transmissão mais frequente das informações, por exemplo por rádio. Do mesmo modo, o Governo demandado não pode escudar-se com o prazo de quinze dias previsto no artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82, o qual de forma alguma dispensa o Estado-membro da obrigação de fazer cessar a pesca muito antes do cumprimento dessa formalidade. Com

efeito, qualquer outra solução significaria adiar, com base no prazo de transmissão à Comissão dos dados sobre capturas, a possibilidade de encerrar a pesca pelo menos para meados do mês seguinte àquele em que as capturas efectuadas possam já ter excedido a quota atribuída, e logo nos primeiros dias desse mês. Tal interpretação contraria directamente o disposto no artigo 10.°, n.° 2, do mesmo regulamento, que impõe que cada Estado-membro proíba a título provisório a pesca a partir da data em que se considere que as capturas esgotaram a quota, o que pressupõe que a decisão ocorra tempestivamente, ou seja, a partir do momento em que o esgotamento da quota seja previsível e, por conseguinte, eventualmente ainda antes do esgotamento total da quota.

Quanto às capturas de cantarilho nas águas das ilhas Faroé, a ultrapassagem da quota, conforme resulta das estatísticas mensais comunicadas pelas autoridades francesas, era previsível com base nos dados sobre capturas de Setembro de 1986, uma vez que o total acumulado durante os primeiros nove meses desse ano atingia já 506 toneladas de uma quota que, após a troca efectuada em Junho, se elevava a 510 toneladas, valor que se manteve inalterado em Outubro, por falta de capturas. Por conseguinte, tendo em consideração a grande capacidade de pesca dos navios que operam nessas águas, a ultrapassagem podia ocorrer logo aquando das primeiras capturas do mês de Outubro ou, em todo o caso, das do início do mês de Novembro, e nunca, como sustenta incorrectamente o Governo francês, no fim desse mês, momento em que a quota fora já largamente excedida. O Governo francês não pode sustentar que, tendo em consideração esses dados, apenas podia decidir o encerramento da pesca em Janeiro de 1987. Essa afirmação é tanto mais surpreendente quanto as autoridades francesas puderam verificar logo em 12 de Maio de 1986 o esgotamento da quota inicial de 440 toneladas, embora no fim de Abril o total acumulado das capturas fosse apenas de 373 toneladas. Isto demonstra claramente que as autoridades francesas podiam ser muito rapidamente informadas do ritmo de esgotamento da quota e confirma que o encerramento da pesca desse *stock* devia ter sido decidido pela França durante o mês de Outubro ou, o mais tardar, no início de Novembro de 1986.

Quanto à ultrapassagem da quota relativamente a outras espécies nas águas norueguesas, a Comissão afirma que ocorreu em Setembro de 1986. Também aqui nada justifica a falta de qualquer decisão das autoridades francesas durante o mês de Outubro. Quanto à cessação definitiva da pesca, ela foi decidida pela Comissão a partir de 14 de Novembro e, ao contrário do que afirma o Governo demandado, apenas com base nos dados comunicados pelas autoridades francesas. Por conseguinte, verifica-se que a quota já tinha sido amplamente excedida, o que evidencia a responsabilidade inicial que incumbe às autoridades nacionais na proibição a título provisório das capturas.

2. a) — O *Governo da República Francesa* insiste, em primeiro lugar, no facto de as águas em causa no presente processo serem distantes e de as informações relativas às capturas aí efectuadas demorarem muito tempo a obter. Daqui resultam não só dificuldades de gestão do regime de quotas como também incertezas quanto à validade das declarações de captura, pois o prazo de obtenção das informações torna duvidosa a sua credibilidade.

— Para além dessas particularidades geográficas, também é preciso tomar em consideração dois factores já invocados no processo C-62/89 que deu origem ao acórdão de 20 de Março de 1990 (Colect., p. I-925), a saber, as incertezas decorrentes da delimitação das águas das ilhas Faroé e da falta de harmonização comunitária do coeficiente de conversão que permite calcular a tonelagem das capturas em peso vivo a partir dos peixes eviscerados desembarcados.

— O Governo demandado alega que, de qualquer modo, o excesso de pesca francês nas águas das ilhas Faroé e norueguesas não prejudicou nem a protecção dos recursos haliêuticos nem o respeito dos acordos celebrados pela Comunidade com as autoridades das ilhas Faroé e da Noruega, nem, por fim, as possibilidades de captura dos outros Estados-membros, uma vez que, tanto para o cantarilho nas águas das ilhas Faroé como para as capturas acessórias nas águas norueguesas, a quota global de que a Comunidade beneficiava nessas zonas não foi esgotada no ano de 1986 nem, tão-pouco, nos de 1987 e 1988.

— Em resposta ao argumento da Comissão segundo o qual as autoridades francesas não adoptaram qualquer medida destinada a fazer cessar a pesca das espécies em causa, o Governo demandado observa que a instituição de um sistema estatístico relativo aos dados inscritos nos diários de bordo tornados obrigatórios a partir de 1 de Abril de 1986 pressupõe o tratamento de dados de 5 000 navios, representando mais de 200 000 formulários a recolher anualmente para o acompanhamento de 98 *stocks* haliêuticos diferentes. Ora, essa tarefa implica a mobilização de importantes meios, tanto em material como em pessoal, e, como qualquer sistema complexo, pressupõe um período de adaptação. Aliás, a própria Comissão reconheceu implicitamente uma certa eficácia ao sistema francês pois, dos 98 *stocks*, apenas dois são objecto de recurso. Além disso, é preciso não esquecer que o carácter sazonal das pescas por vezes não permite adoptar tempestivamente medidas cautelares, sendo esse, muito em especial, o caso quando as quotas atribuídas são tão reduzidas como as dos dois *stocks* objecto da presente acção.

— O Governo da República francesa acrescenta que a Comissão, que decidiu não propor uma acção por incumprimento contra aquele Estado-membro devido ao carácter reduzido da ultrapassagem das quotas que lhe tinham sido atribuídas para o ano de 1986 relativamente ao bacalhau, ao escamudo, às sardas e cavalas e ao badejo nas zonas CIEM, assentou o seu critério de apreciação da gestão das quotas na percentagem de excesso de pesca em relação à quota global. Ora, o regime de quotas deve ser considerado em valor absoluto. Desse modo, os dados do excesso de pesca apresentados pela Comissão relativamente ao cantarilho e às outras espécies devem ser comparados simultaneamente com os outros excessos alegados e não considerados pela Comissão e com as capacidades de captura, superiores a dez toneladas por dia, dos navios de pesca que frequentam as águas das ilhas Faroé e norueguesas.

— Além disso, quanto às duas quotas em causa, o período de tempo entre a data da alegada ultrapassagem e a do encerramento da pesca deve ser analisado à luz das obrigações decorrentes dos regulamentos comunitários que impõem aos capitães dos navios que comuniquem às autoridades nacionais os dados do diário de bordo pelo menos to-

dos os quinze dias e, em todo o caso, nas 48 horas posteriores ao desembarque.

O Governo demandado alega que, caso se considere que os navios pescaram as quantidades em excesso no fim do mês de Novembro, no caso do cantarilho, e no fim do mês de Setembro, no caso das capturas acessórias, essas quantidades deviam ter constado das declarações mensais de Dezembro, relativas ao cantarilho, e de Outubro, relativas às capturas acessórias. Com efeito, em conformidade com o artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82, as autoridades nacionais dispõem de um prazo de quinze dias para fornecer à Comissão a declaração mensal de capturas. Ora, tendo em consideração o número de operações a efectuar, esse prazo é, na prática, muito reduzido. Por conseguinte, é perfeitamente normal considerar que as autoridades francesas apenas podiam, por um lado, verificar a eventual ultrapassagem no fim desses quinze dias e, por outro, adoptar uma medida regulamentar, que também necessita de novos prazos. Aliás, após ter sido informada, em 12 de Maio de 1986, pelas autoridades francesas, do esgotamento da quota para o cantarilho nas águas das ilhas Faroé, a própria Comissão demorou até 27 de Maio para decidir o encerramento da pesca. Desse modo, o facto de a Comissão encerrar a pesca das capturas acessórias nas águas norueguesas em 14 de Novembro deixa entender que esta dispunha de informações estatísticas que não as fornecidas pelas autoridades francesas, das quais não deu conhecimento a estas últimas. Por conseguinte, no que respeita ao encerramento definitivo da pesca do cantarilho nas águas das ilhas Faroé, cuja quota se teria esgotado no fim de Novembro de 1986, a decisão das autoridades francesas de encerrar a pesca não podia ocorrer, de acordo com o esquema acima descrito, antes do mês de Janeiro de 1987, sendo assim desprovida de objecto.

b) No que diz respeito, muito em particular, à alegada ultrapassagem da quota relativa ao cantarilho nas águas das ilhas Faroé, o Governo da República Francesa recorda em primeiro lugar que, em 12 de Maio de 1986, as suas autoridades avisaram a Comissão da evolução das declarações de captura desse *stock*.

Além disso, o Governo demandado salienta que a realidade da ultrapassagem da quota em causa não foi provada devido a litígios relativos à delimitação das águas sob jurisdição britânica ou das ilhas Faroé. Segundo o Governo francês, esse argumento é tanto mais relevante quanto é diminuta a alegada ultrapassagem da quota.

c) Quanto à ultrapassagem da quota relativa às capturas acessórias nas águas norueguesas, o Governo demandado, embora saliente que não pretende contestar a jurisprudência segundo a qual os Estados-membros não podem invocar dificuldades encontradas aquando da aplicação de uma regulamentação comunitária para justificar o incumprimento das regras por esta estabelecidas, insiste no facto de que, em determinadas circunstâncias, os Estados podem estar numa situação de impossibilidade de previsão, o que os impede de agir atempadamente.

Para além do facto de a zona ser particularmente distante dos portos de origem dos navios e de a obtenção de informações sobre as capturas se defrontar com prazos peremptórios da ordem dos quinze dias, a quota de 65 toneladas atribuída à França para 1986 era bastante reduzida, enquanto as capacidades de captura dos navios de pesca que frequentam as águas norueguesas são superiores a dez toneladas por dia.

Daqui resulta que essa quota é susceptível de ser esgotada mesmo antes de o Estado-membro receber a primeira informação sobre as capturas.

Sem contestar que lhe compete adoptar as medidas necessárias para evitar a ultrapassagem das quotas, o Governo da República Francesa observa que, nessas condições, por um lado, encerrar a pesca antes mesmo de esta se ter iniciado não constitui uma solução, excepto se se renunciar a qualquer utilização da quota, e, por outro, qualquer outra medida torna aleatório o respeito da quota, tanto mais que as capturas acessórias são, por essência, pouco previsíveis.

IV — Resposta da Comissão à pergunta formulada pelo Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça convidou a Comissão a responder por escrito à seguinte pergunta:

«Para além da acusação baseada no encerramento extemporâneo da pesca, a Comissão censura à República Francesa o incumprimento das obrigações relativas à utilização das quotas, que lhe incumbiam por força do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83. Solicita-se à Comissão que indique os elementos concretos que provam o não cumprimento pela República Francesa das obrigações impostas nessa disposição.»

A Comissão respondeu que a obrigação, imposta aos Estados-membros pelo artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, de definir, em conformidade com as regras comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das quotas atribuídas tem um alcance geral na medida em que abrange todas as modalidades necessárias para garantir que as quotas são utilizadas em conformidade com as regras comunitárias relevantes.

Desse modo, os Estados-membros devem, em primeiro lugar, repartir de forma equitativa e não discriminatória o acesso às suas quotas entre os navios que arvoram o seu pavilhão, de modo a garantir uma exploração óptima dos recursos de pesca atribuídos. Em seguida, compete-lhes definir as regras de gestão adequadas para garantir e fiscalizar o efectivo respeito desses limites quantitativos pelos navios autorizados a pescar no âmbito das diferentes quotas, bem como das condições específicas que o Conselho tenha eventualmente fixado para a utilização das mesmas. Por fim, o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 inclui a obrigação, para os Estados-membros, de verificar o respeito das medidas de gestão das quotas e de garantir esse respeito através de sanções adequadas.

A Comissão acrescentou que essa obrigação genérica de verificar o respeito das quotas fora definida em diversos aspectos no Regulamento n.° 2057/82, deixando, no entanto, em aberto o direito, e eventualmente o dever, de cada Estado-membro determinar por si mesmo medidas de controlo mais rigorosas que sejam necessárias para tomar em consideração as características específicas das actividades dos navios que operam sob o seu pavilhão, aliás conforme explicitamente prevê o artigo 14.° desse regulamento.

Entre as exigências mínimas a que devem corresponder as medidas de fiscalização dos Estados-membros relativamente aos navios

que arvoram o seu pavilhão figuram, nomeadamente, a manutenção de um diário de bordo (artigo 3.° do Regulamento n.° 2057/82), a imputação de todas as capturas nas quotas do Estado-membro do pavilhão (artigo 10.°, n.° 1, do mesmo regulamento) e o encerramento provisório da pesca quando se considere que as capturas esgotaram a quota em causa (artigo 10.°, n.° 2). Além disso, o Regulamento n.° 2807/83 fixa determinadas regras relativas, nomeadamente, à comunicação pelos capitães às autoridades do Estado do pavilhão do navio, das capturas desembarcadas. Contudo, é claro que essas exigências mínimas, definidas pelo legislador comunitário, nem sempre são suficientes para permitir ao Estado-membro do pavilhão fazer respeitar as suas quotas. Desse modo, no caso da pesca em águas longínquas, o Estado-membro do pavilhão pode ser forçado a obrigar os seus capitães a declarar as capturas diariamente e por rádio, podendo a mesma medida revelar-se indispensável quando se trate de capturas que esses navios desembarcam directamente em Estados-membros que não o do pavilhão.

A Comissão conclui daqui que qualquer caso de excesso de pesca de uma determinada quota, cuja responsabilidade seja imputável ao Estado-membro do pavilhão, constitui, em primeiro lugar, uma violação do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, conjugado com a disposição que atribui a quota a esse Estado-membro. Quando o excesso de pesca resulta do facto de o Estado-membro não ter feito cessar tempestivamente a actividade, também é violado o artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82. Em contrapartida, quando se verifique que o encerramento extemporâneo da pesca se deveu ao facto de o Estado-membro do pavilhão não ter adoptado as medidas necessárias para complementar as previstas no Regulamento n.° 2057/82, a fim de obter tempestivamente as informações necessárias sobre as capturas dos seus navios, apenas é violado o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83.

Deste modo, a obrigação genérica de gestão das quotas, que incumbe aos Estados-membros por força do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, é concretizada por uma obrigação de gestão comunitarizada, imposta pelo artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82, a saber, o encerramento preventivo da pesca de um *stock* em vias de esgotamento. Assim, deve considerar-se que uma violação dessa obrigação específica de gestão também constitui, *ipso facto*, uma violação da obrigação genérica imposta aos Estados-membros pelo artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83.

Ora, no presente caso, a República Francesa, ao não fazer cessar tempestivamente a pesca dos *stocks* em causa, não aplicou a regra específica de gestão das quotas exigida pelo artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82 para verificar o seu respeito e, desse modo, também violou a obrigação genérica de gestão que lhe é imposta pelo artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83. Nestas condições, embora a presente acção por incumprimento se centre na violação do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82, a Comissão foi levada a manter a referência à obrigação mais ampla enunciada no artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, da qual faz parte integrante a obrigação de encerramento da pesca enquanto regra de gestão específica imposta por uma disposição comunitária.

Por fim, a Comissão também foi levada a manter a referência ao artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 devido à resposta dada pela República Francesa ao parecer fundamentado. Com efeito, as autoridades francesas justificaram os dois casos de excesso de pesca denunciados pela Comissão com dificuldades de gestão que alegadamente encontraram.

Ora, a violação do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, resulta não só da estreita correlação existente entre essa disposição e a obrigação da mesma natureza, embora mais específica, imposta pelo artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82, como também de omissões precisas na gestão das quotas. Estas, expressamente reconhecidas pelo Estado-membro em questão, são provavelmente a causa da inexistência de qualquer decisão francesa de encerramento da pesca relativamente às duas quotas em questão.

A Comissão concluiu daqui que a violação do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, não se esgotava com a declaração da violação do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82. Com efeito, aquela pode constituir um fundamento distinto quando, devido a omissões na gestão das quotas a montante da obrigação de encerramento da pesca, se verifique que o Estado-membro em causa não previu regras de utilização das quotas que possam permitir-lhe evitar o seu desrespeito.

F. A. Schockweiler
juiz relator