ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

1 de Fevereiro de 2001 *

No processo C-333/99,

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

demandante,

contra

República Francesa, representada por K. Rispal-Bellanger e C. Vasak, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que:

— não tendo determinado as regras apropriadas de utilização das quotas que lhe foram atribuídas para as campanhas de pesca de 1988 e 1990,

* Língua do processo: francês.

— não tendo velado pelo respeito da regulamentação comunitária em matéria de conservação das espécies pelo controlo suficiente das actividades de pesca e pela inspecção apropriada da frota de pesca, bem como dos descarregamentos e do registo das capturas, tanto para a campanha de pesca de 1988 como para a campanha de pesca de 1990,

— não proibindo provisoriamente a pesca pelos barcos com pavilhão francês ou registados no seu território, quando as capturas efectuadas eram consideradas ter já esgotado a quota correspondente, e proibindo finalmente a pesca quando a quota já tinha sido largamente ultrapassada, e isto tanto para a campanha de pesca de 1988 como para a campanha de pesca de 1990,

e

— não tendo iniciado acções penais ou administrativas contra o capitão ou qualquer outra pessoa responsável pelas actividades de pesca efectuadas depois das proibições de pesca, relativamente às campanhas de 1988 e 1990,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força, respectivamente, das disposições 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), e 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), conjugadas, do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87, bem como das disposições conjugadas dos artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: A. La Pergola, presidente de secção, M. Wathelet, D. A. O. Edward (relator), P. Jann e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Setembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 9 de Setembro de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção em que pedia que o Tribunal declarasse que:

— não tendo determinado as regras apropriadas de utilização das quotas que lhe foram atribuídas para as campanhas de pesca de 1988 e 1990,

— não tendo velado pelo respeito da regulamentação comunitária em matéria de conservação das espécies pelo controlo suficiente das actividades de pesca e pela inspecção apropriada da frota de pesca, bem como dos descarregamentos e do registo das capturas, tanto para a campanha de pesca de 1988 como para a campanha de pesca de 1990,

— não proibindo provisoriamente a pesca pelos barcos com pavilhão francês ou registados no seu território, quando as capturas efectuadas eram consideradas ter já esgotado a quota correspondente, e proibindo finalmente a pesca quando a quota já tinha sido largamente ultrapassada, e isto tanto para a campanha de pesca de 1988 como para a campanha de pesca de 1990,

e

— não tendo iniciado acções penais ou administrativas contra o capitão ou qualquer outra pessoa responsável pelas actividades de pesca efectuadas depois das proibições de pesca, relativamente às campanhas de 1988 e 1990,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força, respectivamente, das disposições 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), e 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), conjugadas, do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87, bem como das disposições conjugadas dos artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87.

Quadro jurídico comunitário

2 Nos termos do seu artigo 1.°, o Regulamento n.° 170/83 tem por objectivo garantir a protecção dos fundos marinhos, a conservação dos recursos biológicos do mar e a sua exploração equilibrada em bases duráveis e em condições económicas e sociais adequadas.

3 O artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 170/83 prevê a instituição das medidas de conservação necessárias para a realização dos objectivos enunciados. O seu artigo 2.°, n.° 2, dispõe:

«As medidas referidas no n.° 1 podem, nomeadamente, incluir para cada espécie ou grupo de espécies:

a) O estabelecimento de zonas onde a pesca é proibida ou limitada a certos períodos, a certos tipos de navios, a certas artes de pesca ou a determinadas utilizações das capturas;

b) A fixação de normas relativas a artes de pesca;

c) A fixação do tamanho ou do peso mínimo por espécie;

d) A limitação do esforço de pesca, em especial através da limitação das capturas.»

4 O artigo 3.° do Regulamento n.° 170/83 precisa que, sempre que, para uma espécie ou espécies afins, se revele necessário limitar o volume das capturas, serão determinadas anualmente o total das capturas por unidade populacional («stock») ou grupo de unidades populacionais («stocks») e a quota disponível para a Comunidade. Segundo o artigo 4.° do mesmo regulamento, o volume das capturas disponíveis para a Comunidade é repartido entre os Estados-Membros de modo a assegurar a cada Estado-Membro uma estabilidade relativa das actividades exercidas em relação a cada uma das unidades populacionais («stocks») consideradas.

5 Nos termos desta disposição, foram atribuídas a França quotas de captura relativamente aos anos de 1988 e 1990, respectivamente, pelo Regulamento (CEE) n.° 3977/87 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1987, que fixa, relativamente a certas unidades populacionais (stocks) e grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1988 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 375, p. 1), e pelo Regulamento (CEE) n.° 4047/89 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1989, que fixa, relativamente a certas unidades populacionais (stocks) ou grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1990 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 389, p. 1).

6 Quanto à gestão das quotas, o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 prevê que «Os Estados-Membros determinam, em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das quotas que lhes foram atribuídas».

7 As exigências que decorrem do respeito desta obrigação são expostas pelo Regulamento n.° 2241/87. O seu artigo 1.° dispõe:

«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.

3. A fim de assegurar uma inspecção tão eficaz e económica quanto possível, os Estados-Membros coordenarão as suas actividades de controlo e introduzirão medidas que permitam às suas autoridades competentes, bem como à Comissão, serem informadas de modo regular e recíproco sobre a experiência adquirida.»

8 Além disso, o artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2241/87 dispõe:

«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.»

Factos e processo pré-contencioso

9 A Comissão instaurou dois processos de incumprimento distintos contra a República Francesa, respeitantes, respectivamente, à campanha de pesca de 1988 e à campanha de pesca de 1990.

Campanha de pesca de 1988

10 Após uma troca de correspondência com as autoridades francesas relativamente à campanha de pesca de 1988, a Comissão, por carta de 1 de Outubro de 1990, e depois de ter observado que catorze *stocks* tinham sido pescados em excesso pelos pescadores franceses no decurso da referida campanha, acusou a República Francesa de não ter respeitado as obrigações que lhe incumbem em matéria de controlo das actividades piscatórias, tais como resultam do Regulamento n.° 2241/87, e notificou este Estado para que lhe apresentasse as suas observações no prazo de dois meses a contar da notificação da referida carta.

11 Segundo a Comissão, as autoridades francesas, por um lado, não instituíram um sistema satisfatório de controlo da gestão dos *stocks,* tal como exige o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, nomeadamente quando o excesso de pesca já resultava dos desembarques efectuados no último mês do ano de 1988.

12 Por outro lado, estas autoridades não proibiram provisoriamente a pesca, quando já se calculava que as capturas efectuadas pelos barcos arvorando pavilhão francês tinham esgotado a quota correspondente, ou, eventualmente, proibiram finalmente a pesca, quando a quota já estava largamente ultrapassada, violando assim as obrigações previstas no artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87, e isto apesar dos telex de aviso que se referiam a um elevado número de *stocks,* dirigidos pela Comissão às autoridades francesas.

13 Na resposta que deram em 27 de Novembro de 1990, as autoridades francesas admitiram que as ultrapassagens de quotas eram imputáveis ao encerramento tardio da pesca e invocaram as vulnerabilidades do seu sistema estatístico respeitante ao volume de capturas, que teriam provocado os atrasos das declarações mensais de captura e, por conseguinte, as dificuldades de acompanhamento da respectiva evolução. Informaram que, a partir de 1988, tinham posto em prática as medidas necessárias para remediar estes problemas de atrasos e de fiabilidade.

14 Em 29 de Setembro de 1992, a Comissão dirigiu à República Francesa um parecer fundamentado em que mantinha as suas acusações relativas à falta de controlo da gestão dos *stocks* e ao encerramento tardio da pesca. No que respeita à segunda acusação, a Comissão sublinhava que dificuldades de pôr em prática uma regulamentação comunitária, tal como a insuficiência do aparelho estatístico do Estado-Membro em questão, não podiam justificar a violação da referida regulamentação.

15 Por carta de 3 de Dezembro de 1992, o Governo francês respondeu ao parecer fundamentado, afirmando que a notificação dos dados relativos às capturas tinham melhorado a partir do mês de Junho de 1991.

Campanha de pesca de 1990

16 Após uma troca de correspondência com as autoridades francesas respeitante à campanha de pesca de 1990, a Comissão, por carta de 25 de Janeiro de 1993, depois de ter verificado que seis quotas atribuídas a França relativamente à referida campanha tinham sido ultrapassadas, acusou de novo a República Francesa de não ter respeitado as obrigações que lhe incumbem em matéria de controlo das actividades da pesca, tais como resultam do Regulamento n.° 2241/87, e notificou este Estado para lhe comunicar as suas observações no prazo de dois meses a partir da notificação da referida carta.

17 A Comissão argumentava que as medidas de proibição provisória da pesca não tinham sido tomadas, nomeadamente, quando já se calculava que as capturas haviam esgotado as quotas. Além disso, embora em vias de diminuição, os atrasos nas transmissões dos dados à Comissão continuaram.

18 O Governo francês respondeu, em 17 de Março de 1993, que o seu sistema de tratamento de capturas se tinha tornado eficaz e que a Comissão tinha podido receber os dados a tempo. Pelo contrário, não forneceu qualquer explicação quanto à acusação relativa ao encerramento tardio da pesca.

19 Em 4 de Junho de 1997, a Comissão dirigiu à República Francesa o seu parecer fundamentado em que formulava as acusações seguintes:

1) as autoridades francesas não determinaram as regras apropriadas de utilização das quotas que tinham sido atribuídas a França relativamente à campanha de pesca de 1990;

2) estas autoridades não velaram pelo respeito da regulamentação comunitária em matéria de conservação através de um controlo das actividades da pesca e de uma inspecção apropriada dos desembarques em terra e do registo das capturas relativamente à campanha de pesca de 1990;

3) as autoridades francesas não proibiram provisoriamente a pesca relativamente aos navios que arvoram pavilhão francês ou registados no seu território, quando já se calculava que as capturas efectuadas tinham esgotado a quota correspondente; e

4) estas autoridades não iniciaram acções penais ou administrativas contra o capitão ou qualquer outra pessoa responsável das actividades da pesca efectuadas após as proibições da pesca relativamente à referida campanha.

20 Por carta de 22 de Agosto de 1997, o Governo francês argumentou que as regras apropriadas de utilização das quotas atribuídas a França tinham sido criadas pelo Decreto n.º 2413/90, de 24 de Agosto de 1990, relativo à repartição de certas quotas de pesca atribuídas a França relativamente ao ano de 1990. No que respeita ao controlo do respeito da regulamentação comunitária pelos operadores, o Governo francês afirmou que apenas o *stock* de anchovas na zona CIEM VIII tinha sido objecto de uma medida de encerramento da pesca antes do fim do ano de 1990. Esta medida foi respeitada, uma vez que as capturas dessa espécie efectuadas em Novembro de 1990, após a data de encerramento desse tipo de pesca, apenas atingiram uma dezena de toneladas.

21 Tendo em conta as respostas das autoridades francesas aos seus pareceres fundamentados de 29 de Setembro de 1992 e de 4 de Junho de 1997, a Comissão, considerando que a República Francesa não tinha velado pelo respeito do regime comunitário de conservação e gestão dos recursos da pesca, intentou a presente acção.

Quanto à admissibilidade da acção

22 Segundo o Governo francês, resulta da letra e da economia do artigo 226.º CE que uma acção por incumprimento deve ter um objecto definido e circunscrito para responder ao seu objectivo último, que é obter o cumprimento pelo Estado-Membro acusado. Pelo contrário, o objectivo de tal acção não é obter uma eventual condenação de princípio do referido Estado-Membro, como aquela a que leva uma acção intentada, como neste caso concreto, uma dezena de anos após os factos.

23 Deve recordar-se que, no exercício das competências que lhe atribuem os artigos 211.° CE e 226.° CE, a Comissão não tem de demonstrar a existência de interesse em agir, visto que tem a missão, por dever de ofício e no interesse comunitário geral, de velar pela correcta aplicação do Tratado pelos Estados-Membros, bem como de requerer a declaração da existência de eventuais incumprimentos das obrigações dele derivadas, tendo como objectivo a sua cessação (v. acórdãos de 4 de Abril de 1974, Comissão/França, 167/73, Colect., p. 187, n.° 15; de 11 de Agosto de 1995, Comissão/Alemanha, C-431/92, Colect., p. I-2189, n.° 21, e de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, C-365/97, Colect., p. I-7773, n.° 59).

24 Por outro lado, é à Comissão que compete apreciar a escolha do momento da propositura da acção contra um Estado-Membro, indicar as disposições alegadamente violadas e escolher o momento em que dá início ao procedimento de incumprimento contra esse Estado, pelo que as considerações que determinam essa escolha não podem afectar a admissibilidade da acção (acórdãos de 1 de Junho de 1994, Comissão/Alemanha, C-317/92, Colect., p. I-2039, n.° 4, e de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália, C-35/96, Colect., p. I-3851, n.° 27).

25 Segundo jurisprudência assente, as regras do artigo 226.° CE devem ser aplicadas sem que a Comissão seja obrigada a respeitar um determinado prazo (acórdãos de 10 de Abril de 1984, Comissão/Bélgica, 324/82, Recueil, p. 1861, n.° 12, e de 16 de Maio de 1991, Comissão/Países Baixos, C-96/89, Colect., p. I-2461, n.° 15). Na falta de prova de que a duração pouco habitual do processo pré-contencioso prejudicou os direitos da defesa da República Francesa, nada permite concluir que a Comissão exerceu o poder de apreciação que lhe atribui o artigo 226.° CE de modo contrário ao Tratado.

26 A acção é, por conseguinte, admissível.

Quanto ao mérito

27 A Comissão formulou três acusações contra a República Francesa, que convém analisar por ordem:

— a falta de medidas de controlo, violando o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, e o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87, conjugados;

— a proibição tardia da pesca, violando o artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87; e

— a omissão das acções penais ou administrativas, violando os artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87, conjugados.

A falta de medidas de controlo

28 Segundo a Comissão, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe eram impostas nos termos dos artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87, sob três pontos de vista. Em primeiro lugar, não adoptou as medidas suficientemente diversificadas e eficazes de gestão das suas quotas de pesca; em segundo lugar, não controlou de forma suficiente o exercício da pesca e das actividades conexas; em último lugar, não inspeccionou de forma apropriada os navios e as actividades de desembarque, de venda e de armazenagem do peixe.

29 Embora não negue as ultrapassagens de quotas de que é acusado relativamente às campanhas de pesca de 1988 e 1990, o Governo francês refere-se à jurisprudência do Tribunal de Justiça que impede a Comissão de se basear numa simples presunção, em vez de se basear em elementos precisos e concretos (acórdãos de 5 de Outubro de 1989, Comissão/Países Baixos, 290/87, Colect., p. 3083, n.° 17; de 20 de Março de 1990, Comissão/França, C-62/89, Colect., p. I-925, n.° 37; e de 31 de Janeiro de 1991, Comissão/França, C-244/89, Colect., p. I-163, n.° 35).

30 A este propósito, o Governo francês afirma que age em conformidade com os objectivos da política comum da pesca e argumenta que as reformas que realizou para acompanhar a evolução da regulamentação comunitária se traduziram numa melhoria progressiva da sua gestão dos recursos haliêuticos.

31 Mais precisamente, afirma que as ultrapassagens diminuíram entre 1988 e 1998 quer em percentagem quer em número dos *stocks* em causa. Acrescenta que tais ultrapassagens não puseram em risco o equilíbrio do recurso haliêutico nem alteraram os coeficientes de repartição das quotas entre os Estados-Membros que asseguram a respectiva estabilidade.

32 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 (acórdão de 27 de Novembro de 1990, Comissão/Itália, C-209/88, Colect., p. I-4313, n.° 13).

Saliente-se que o processo previsto no artigo 226.° CE assenta 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 de 1 de Março de 1983, Comissão/Bélgica, 301/81, Recueil, p. 467, n.° 8, e de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha, C-71/97, Colect., p. I-5991, n.° 14).

34 Neste caso concreto, a Comissão forneceu em apoio da acção elementos de facto circunstanciados que provam, mais especificamente, excessos de pesca de 57%, relativamente ao linguado, e de 330%, para o tamboril, no decurso da campanha de pesca de 1988, e que demonstram a existência de excessos de pesca importantes em 1990. Além disso, sublinha que, relativamente a diversos *stocks* de pesca, os desembarques prosseguiram depois da medida nacional de proibição da pesca e mesmo depois do encerramento da pesca pela Comissão. O Governo francês não contestou a exactidão destas declarações.

35 Resulta da importância destes números e da repetição da situação que descrevem que os casos de excesso de pesca não podem deixar de ter sido a consequência da violação pelas autoridades francesas das suas obrigações de controlo. A argumentação do Governo francês que consiste em afirmar que a Comissão se baseia numa simples presunção não se justifica, por conseguinte.

36 No que respeita à melhoria progressiva da gestão da pesca, deve observar-se que é irrelevante que o incumprimento resulte da vontade do Estado-Membro ao qual é imputável, da sua negligência, ou ainda de dificuldades técnicas com que teria deparado (acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.° 15). Tais esforços, embora tenham conduzido à diminuição das ultrapassagens das quotas, não podem desculpar os incumprimentos verificados.

37 No que diz respeito ao argumento que o Governo francês retira da inexistência de prejuízo causado pelo desrespeito das suas obrigações, mesmo que se considerasse provado tal argumento, importa observar que o desrespeito de uma obrigação imposta por uma regra do direito comunitário é, em si mesmo, constitutivo de incumprimento, sendo irrelevante a consideração de que esse desrespeito não tem consequências negativas (v. acórdão de 27 de Novembro de 1990, Comissão/ /Itália, já referido, n.° 14).

38 Deve, assim, concluir-se que, não tendo criado regras apropriadas de utilização das quotas que lhe foram atribuídas para as campanhas de pesca de 1988 e 1990 e não tendo velado pelo respeito da regulamentação comunitária em matéria de conservação das espécies através de um controlo suficiente das actividades de pesca, bem como através de uma inspecção apropriada da frota de pesca, dos desembarques e do registo das capturas, quer no que respeita à campanha de pesca de 1988 quer à campanha de pesca de 1990, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas dos artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87.

A proibição tardia da pesca

39 O Tribunal de Justiça já decidiu, no seu acórdão de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França (C-52/95, Colect., p. I-4443, n.os 29 e 30), 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 estarem esgotadas.

40 Neste caso concreto, a Comissão sublinha que, no que respeita à campanha de pesca de 1988, alertou por diversas vezes as autoridades francesas por telex quanto ao estado de esgotamento dos *stocks* e ao risco de excesso de pesca. No que respeita à campanha de pesca de 1990, comunicou os seis casos de excesso de pesca. Nenhuma medida de intervenção foi tomada pelas autoridades francesas.

41 No que respeita à campanha de pesca de 1988, o Governo francês, através da carta de 23 de Outubro de 1989, admitiu que as quotas tinham sido ultrapassadas sem que tivesse tomado em tempo útil as medidas de proibição e justificou-se invocando as dificuldades ligadas à instituição de novos suportes lógicos e, mais especialmente no que respeita à solha, ao linguado e ao tamboril, as dificuldades que implica a gestão de tais quotas que são fracas e pescadas por uma frota muito dispersa.

42 No que respeita à campanha de pesca de 1990, o Governo francês, na sua carta de 22 de Janeiro de 1992, explicou as ultrapassagens das quotas pelas deficiências do sistema estatístico então em vigor, que ocasionava um atraso importante nas declarações mensais de captura e dificuldades de acompanhamento da respectiva evolução.

43 Em primeiro lugar, no que respeita à dificuldade das autoridades francesas em gerir quotas de pesca de fraco volume, a Comissão observou, com razão, que tal dificuldade era previsível quando da discussão e da adopção dos regulamentos que fixavam as quotas anuais. Além disso, deve concluir-se que o Governo francês não pode legitimar o encerramento tardio da pesca invocando a insuficiência do seu sistema de controlo, cujas modalidades de utilização não estavam suficientemente adaptadas às características da pesca efectuada pelos navios que arvoram pavilhão francês.

44 Em segundo lugar, quanto aos problemas de ordem informática e estatística, é de jurisprudência constante que um Estado-Membro não pode invocar dificuldades práticas para justificar a falta de aplicação de medidas de controlo apropriadas. Pelo contrário, compete aos Estados-Membros, encarregados da aplicação da regulamentação comunitária no sector dos produtos da pesca, ultrapassar estas dificuldades, tomando as medidas apropriadas (acórdãos de 20 de Março de 1990, Comissão/França, já referido, n.° 23, e de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França, já referido, n.° 28).

45 A este propósito, deve sublinhar-se que o artigo 11.° do Regulamento n.° 2241/87 obriga os Estados-Membros enquanto regra geral indispensável para assegurar a eficácia de qualquer regime de conservação e de gestão dos recursos da pesca baseado na repartição, sob a forma de quotas atribuídas aos Estados-Membros, do volume das capturas disponíveis para a Comunidade. Deve, assim, concluir-se que o atraso das autoridades francesas em proibir provisoriamente a pesca em tempo útil constitui uma infracção do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87.

46 Na sua defesa, o Governo francês sustenta que, a partir de 1989, melhorou a gestão das quotas de pesca nacionais para a tornar mais fiável e estar em condições de reagir a tempo em caso de previsões de ultrapassagens.

47 Todavia, a melhoria da eficácia dos controlos na sequência de tal violação não tem qualquer incidência quanto ao facto de que, no decurso das campanhas de pesca de 1988 e 1990, se verificaram várias ultrapassagens importantes de quotas no território francês e nas águas marítimas que relevam da sua jurisdição, sem que tenham sido tomadas em tempo útil as medidas de proibição provisória da pesca.

48 Deve, assim, concluir-se que, não proibindo provisoriamente a pesca pelos navios que arvoram pavilhão francês ou registados no seu território, quando já se calculava que as capturas efectuadas tinham esgotado a quota correspondente e, eventualmente, proibindo a pesca quando a quota já tinha sido largamente ultrapassada, e isto quer no que respeita à campanha de pesca de 1988 quer à campanha de pesca de 1990, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87.

Omissão de sanções penais ou administrativas

49 A República Francesa declara que só em 1997 é que foi introduzido no direito francês um mecanismo de sanções administrativas para as ultrapassagens de quotas, inspirado no mecanismo previsto pelo Regulamento (CE) n.° 847/96 do Conselho, de 6 de Maio de 1996, que introduz condições suplementares para a gestão anual dos totais admissíveis de captura (TAC) e quotas (JO L 115, p. 3).

50 Todavia, tal como observou a Comissão com razão, mesmo antes da adopção do Regulamento n.º 847/96, os Estados-Membros estavam obrigados a iniciar as acções administrativas em caso de violação da regulamentação comunitária em matéria de conservação e de controlo dos recursos da pesca, por força do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2241/87. É, pois, forçoso constatar que, no que respeita às campanhas de pesca de 1988 e 1990, as autoridades francesas não cumpriram essa obrigação.

51 Quanto às sanções penais, o Governo francês justifica o escasso número de perseguições penais, em primeiro lugar, pela necessidade prévia de um decreto ministerial de proibição que se referisse simultaneamente a uma espécie e a uma zona de pesca e, em segundo lugar, pela dificuldade de obter a verificação da infracção, a maior parte das vezes ocorrida no mar, por um agente ajuramentado.

52 No que respeita à prova no mar, o Tribunal de Justiça já decidiu que a ultrapassagem das quotas que o sistema de controlo procura evitar se realiza não pela captura de certos peixes mas pelo desembarque ou pelo transbordo de capturas excedentárias. Resulta, com efeito, do artigo 1.º do Regulamento n.º 2241/87 que os controlos e inspecções impostos pela regulamentação comunitária visam «as actividades de desembarque, de venda e de armazenagem de peixe e os registos dos desembarques e das vendas». Daí resulta que as infracções ao regime de quotas que devem ser punidas pelo Estado-Membro de desembarque ou de transbordo por força do artigo 11.º-C, aditado ao Regulamento n.º 2241/87 pelo Regulamento (CEE) n.º 3483/88 do Conselho, de 7 de Novembro de 1988 (JO L 306, p. 2), são as que ocorrem aquando do desembarque em terra ou aquando do transbordo de capturas num porto desse Estado-Membro ou nas águas marítimas que dependem da sua soberania ou da sua jurisdição (acórdão de 27 de Março de 1990, Espanha/Conselho, C-9/89, Colect., p. I-1383, n.ºs 28 e 29).

53 Por conseguinte, a verificação da infracção no mar, para se poder aplicar uma sanção penal, não é necessária, na medida em que as infracções poderiam

facilmente ser verificadas quando do desembarque das capturas no porto ou quando das actividades de desembarque, de venda ou de armazenagem.

54 Além disso, deve recordar-se que, por força do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, são os Estados-Membros que determinam as regras de utilização das quotas que lhes foram atribuídas, incluindo as condições da sua aplicação. Ora, segundo jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações e dos prazos prescritos por normas do direito comunitário (v. acórdão de 8 de Junho de 1993, Comissão/Países Baixos, C-52/91, Colect., p. I-3069, n.° 36).

55 Por conseguinte, deve concluir-se que, não tendo iniciado acções penais ou administrativas contra o capitão ou qualquer outra pessoa responsável pelas actividades de pesca efectuadas depois das proibições de pesca, no que respeita às campanhas de pesca de 1988 e 1990, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas dos artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87.

Quanto às despesas

56 Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo-o a Comissão requerido e tendo a República Francesa sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) — Não tendo criado regras apropriadas de utilização das quotas que lhe foram atribuídas para as campanhas de pesca de 1988 e 1990 e não tendo velado pelo respeito da regulamentação comunitária em matéria de conservação das espécies através de um controlo suficiente das actividades de pesca, bem como através de uma inspecção apropriada da frota de pesca, dos desembarques e do registo das capturas, quer no que respeita à campanha de pesca de 1988 quer à campanha de pesca de 1990,

— não proibindo provisoriamente a pesca pelos navios que arvoram pavilhão francês ou registados no seu território, quando já se calculava que as capturas efectuadas tinham esgotado a quota correspondente e, eventualmente, proibindo a pesca quando a quota já tinha sido largamente ultrapassada, e isto quer no que respeita à campanha de pesca de 1988 quer à campanha de pesca de 1990,

e

— não tendo iniciado acções penais ou administrativas contra o capitão ou qualquer outra pessoa responsável pelas actividades de pesca efectuadas depois das proibições de pesca, no que respeita às campanhas de 1988 e 1990,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força, respectivamente, das disposições 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, e 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, conjugadas, do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87, bem como das disposições conjugadas dos artigos 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87.

2) A República Francesa é condenada nas despesas.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de Fevereiro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

A. La Pergola