CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 10 de Janeiro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, intentado nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, a Comissão sustenta que, em 1986, a República Francesa não adoptou as medidas necessárias para garantir o respeito das quotas relativas a determinados grupos de unidades populacionais (*stocks*) de peixes.

2. Os principais regulamentos comunitários em causa no presente processo são os mesmos que foram objecto do processo C-62/89, Comissão/França, acórdão de 20 de Março de 1990 (Colect., p. I-925), e as suas disposições relevantes constam do relatório para audiência e das conclusões apresentadas nesse processo, bem como no relatório para audiência da presente acção. Para efeitos deste processo, basta referir duas disposições principais: em primeiro lugar, o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56), que dispõe que os Estados-membros determinarão, em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das quotas que lhes foram atribuídas; em segundo lugar, o artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 do Conselho, de 29 de Junho de 1982, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias exercidas pelos navios dos Estados-membros (JO L 220, p. 1; EE 04 F1 p. 230), que dispõe que:

«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 barcos...»

3. O Regulamento (CEE) n.° 3730/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985 (JO L 361, p. 66; EE 04 F4 p. 185), repartiu certas quotas de captura entre os Estados-membros para os navios que pescam na zona económica da Noruega e na zona de pesca situada à volta de Jan Mayen. Esse regulamento atribuiu à França, para 1986, uma quota de captura de 65 toneladas para as «outras espécies (capturas acessórias)».

4. O Regulamento (CEE) n.° 3732/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985 (JO L 361, p. 76; EE 04 F4 p. 195), repartiu quotas de captura entre os Estados-membros para os navios que pescam nas águas das ilhas Faroé. Para 1986, esse regulamento atribuiu à França uma quota de captura de 440 toneladas de cantarilho.

* Língua original: inglês.

5. Não está em litígio o volume do excesso de pesca em ambos os casos. A quota relativa a «outras espécies» nas águas norueguesas foi esgotada em Setembro de 1986, tendo os navios franceses continuado a pescar até atingirem um total de 105 toneladas. A quota inicial de cantarilho nas águas das ilhas Faroé foi esgotada em Maio de 1986, e, por telex de 12 de Maio de 1986, junto à petição, as autoridades francesas pediram à Comissão para encerrar a pesca. No início de Junho de 1986, a quota foi aumentada para 510 toneladas através de uma troca de quotas com outro Estado-membro, nos termos do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 170/83. Contudo, essa quota acrescida estava praticamente esgotada no fim de Setembro (506 toneladas), tendo-se esgotado completamente em Novembro de 1986. Em 1986, os navios franceses capturaram um total de 617 toneladas de cantarilho nas águas das ilhas Faroé.

6. É pacífico que a França não tomou quaisquer medidas para proibir aos seus navios a pesca no âmbito de ambas as quotas quando o seu esgotamento parecia iminente. Pelo contrário, foi a Comissão que teve de adoptar as medidas necessárias, actuando nos termos do artigo 10.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2057/82. O Regulamento (CEE) n.° 1601/86 da Comissão (JO L 140, p. 22), adoptado em resposta ao telex de 12 de Maio de 1986 e em vigor a partir de 27 de Maio de 1986, proibiu aos navios franceses a continuação da pesca de cantarilho nas águas das ilhas Faroé. O Regulamento (CEE) n.° 3465/86 da Comissão (JO L 319, p. 29), em vigor a partir de 14 de Novembro de 1986, proibiu a pesca das «outras espécies» nas águas norueguesas relevantes.

7. Na petição da presente acção, a Comissão pede que se declare que, ao não garantir o respeito das quotas que lhe foram atribuídas em 1986 para capturas de outras espécies nas águas norueguesas e de cantarilho nas águas das ilhas Faroé, a França não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82, conjugado com o artigo 1.° dos regulamentos n.os 3730/85 e 3732/85.

8. À semelhança do processo C-62/89, Comissão/França, já referido, a acção da Comissão assenta principalmente no facto de a França não ter feito cessar provisoriamente a pesca dos *stocks* em causa, logo que se verificou iminente o esgotamento das quotas, conforme exige o artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82. No n.° 17 do seu acórdão no processo C-62/89, o Tribunal declarou que resulta dessa disposição a obrigação de os Estados-membros tomarem atempadamente todas as medidas necessárias para prevenirem a ultrapassagem das quotas em causa.

9. A França procura justificar a não adopção de medidas em conformidade com o artigo 10.°, n.° 2, invocando quatro argumentos principais. Atendendo a que três desses argumentos já foram apreciados pelo Tribunal no processo C-62/89, é possível abordá-los rapidamente.

10. Em primeiro lugar, a França salienta as dificuldades práticas na previsão do esgotamento iminente das quotas. Os pesqueiros em causa eram muito distantes, pelo que as informações sobre capturas, quando recebidas, estavam possivelmente desactualizadas.

No caso da quota relativa a outras espécies nas águas norueguesas, essas dificuldades eram agravadas pelo facto de a quota francesa relevante ser muito pequena enquanto a capacidade dos navios que pescam em águas norueguesas é grande. Além disso, a França afirma que o Regulamento (CEE) n.° 2807/83 da Comissão, de 22 de Setembro de 1983 (JO L 276, p. 1; EE 04 F2 p. 138), que impõe que os capitães dos navios utilizem diários de bordo uniformizados para registar as capturas, não era aplicável antes de 1 de Abril de 1986 e que a criação de um sistema estatístico para tratar essa informação necessitava de um período de adaptação.

11. Conforme o Tribunal salientou no processo C-62/89 (n.° 23), um Estado-membro não pode invocar dificuldades práticas para justificar a não aplicação de medidas de controlo apropriadas; pelo contrário, compete aos Estados-membros, responsáveis pela aplicação das regulamentações comunitárias no âmbito da organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca, ultrapassar essas dificuldades tomando as medidas adequadas.

12. A esse respeito, se as medidas de controlo fixadas no Regulamento n.° 2057/82, em especial nos artigos 6.° e 9.°, que impõem a verificação e o registo dos desembarques, tivessem sido correctamente aplicadas, deveriam ter fornecido às autoridades francesas informações suficientes para lhes permitir ver o esgotamento das quotas e agir em conformidade. Se essas medidas fossem inadequadas, a França tinha a possibilidade de adoptar, nos termos do artigo 14.° do Regulamento n.° 2057/82, medidas adicionais mais rigorosas. Em especial, conforme a Comissão salienta, a França podia ter exigido aos capitães dos navios que informassem das capturas por rádio ou instituído um regime de licenças nos termos do qual os navios fossem autorizados antecipadamente a capturar uma determinada quantidade de peixe sujeito a quotas.

13. No que respeita à necessidade de um período de adaptação a fim de instituir um sistema de recolha e tratamento das informações fornecidas pelos diários de bordo, o Regulamento n.° 2807/83 (que entrou em vigor em 1 de Abril de 1985 e não em 1 de Abril de 1986) apenas impôs um tipo único de diário de bordo, enquanto a obrigação de manter o diário de bordo estava já prevista no artigo 3.° do Regulamento n.° 2057/82, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1983. Não é desrazoável esperar que em 1986 a França já tivesse instituído um sistema que lhe permitisse utilizar eficazmente as informações fornecidas pelos diários de bordo.

14. Além disso, as próprias acções da França relativamente à quota de cantarilho suscitam dúvidas quanto à sua afirmação de que se defrontava com dificuldades práticas para a eficiente recolha de informações. Conforme a Comissão salienta, o quadro das capturas enviado pelas autoridades francesas à Comissão, junto à réplica no presente processo, mostra que, no fim de Abril de 1986, já tinham sido capturadas 373 das 440 toneladas da quota inicial: no entanto, menos de duas semanas depois, pelo seu telex de 12 de Maio de 1986, a França pôde

indicar à Comissão que a quota tinha sido esgotada. Conforme a Comissão salienta, isto demonstra que, pelo menos no que respeita à quota de cantarilho, as autoridades francesas podiam ser rapidamente informadas do ritmo de esgotamento da quota.

15. Em segundo lugar, a França alega a existência de dúvidas quanto à importância da ultrapassagem das quotas e até quanto à sua realidade. A esse respeito, a França chama à atenção para a falta de harmonização a nível comunitário do coeficiente de conversão que os Estados-membros aplicam às capturas de peixe eviscerado desembarcadas a fim de calcular a tonelagem de peixe em peso vivo. A França também alega que existe um litígio entre o Reino Unido e as ilhas Faroé quanto à jurisdição a que estão sujeitas algumas das águas onde se efectuaram as capturas de cantarilho.

16. No que diz respeito ao coeficiente de conversão, conforme o Tribunal salientou em resposta ao mesmo argumento no n.° 28 do seu acórdão no processo C-62/89, já referido, as próprias autoridades francesas basearam-se nesse coeficiente para determinar o volume de capturas comunicado à Comissão. Nessas condições, a República Francesa não tem legitimidade para contestar a fiabilidade desse método de cálculo. Além disso, nenhuma margem de incerteza que eventualmente resulte do coeficiente de conversão permite explicar uma ultrapassagem de quota tão considerável em termos percentuais: 21 % relativamente à quota aumentada para o cantarilho e 60 % relativamente à quota para as «outras espécies».

17. O argumento relativo ao alegado litígio quanto à jurisdição também foi suscitado no processo C-62/89. No n.° 30 do seu acórdão nesse processo, o Tribunal salientou que, por força do artigo 2.°, alínea b), do acordo de pesca entre a CEE, por um lado, e o Governo da Dinamarca e o Governo local das ilhas Faroé, por outro, as autoridades das ilhas Faroé determinam todos os anos as quantidades atribuídas aos navios de pesca da Comunidade bem como as zonas sob a sua jurisdição dentro das quais essas quantidades podem ser pescadas. A lista das quantidades e das zonas de pesca é transmitida à Comissão e serve de base para a repartição das quotas entre os Estados-membros. O Tribunal considerou que, na falta de qualquer reserva nesse acordo quanto ao pretenso litígio de jurisdição, e na falta de qualquer contestação, por parte do Estado-membro pretensamente interessado, quanto à zona indicada pelas autoridades das ilhas Faroé, a França não conseguiu pôr em questão que o total de capturas considerado pela Comissão nesse processo foi efectuado na zona submetida à jurisdição das ilhas Faroé em matéria de pesca. Uma vez que a França não invocou qualquer argumento suplementar nem forneceu qualquer informação nova no âmbito do presente processo, parece-me que se deve chegar à mesma conclusão no presente caso.

18. Em terceiro lugar, a França sustenta que não foram excedidas as quotas comunitárias globais para os *stocks* em causa nas águas norueguesas e das ilhas Faroé em 1986, pelo que a ultrapassagem das quotas nacionais não pôs em risco os objectivos de conservação da legislação comunitária nem o respeito pelos acordos celebrados pela Comunidade com os países terceiros em causa. Este argumento também foi apreciado pelo Tribunal no processo C-62/89.

Nesse processo, o Tribunal considerou (no n.° 32) que o total das capturas comunitárias, que apenas pode ser apurado no fim do ano em causa, não pode afectar a obrigação de um Estado-membro de tomar atempadamente as medidas necessárias para prevenir o esgotamento da sua quota nacional.

19. Por fim, a França aduz dois novos argumentos que, na essência, procuram pôr em questão os critérios aplicados pela Comissão para avaliar a eficiência da gestão e controlo de quotas pelos Estados-membros. Em primeiro lugar, a França sustenta que a Comissão, ao decidir da propositura de uma acção nos termos do artigo 169.°, por ultrapassagem de quotas, não deve ter em consideração o excesso de pesca em termos de percentagem em relação à quota global, devendo sim avaliar o significado desse excesso em função do seu valor absoluto, isto é, em termos de tonelagem. Para isso, deve comparar o montante de ultrapassagem das quotas em causa com os de outras ultrapassagens de quotas consideradas insignificantes pela Comissão, devendo também tomar em consideração a capacidade dos navios que utilizam essas quotas. Em segundo lugar, ao avaliar a gravidade da demora entre a data do esgotamento da quota e a do encerramento da pesca, a Comissão deveria tomar em consideração os prazos fixados na legislação comunitária, que exige que os capitães dos navios comuniquem as informações contidas nos diários de bordo às autoridades nacionais pelo menos de quinze em quinze dias e, em qualquer caso, até 48 horas após os desembarques, e que dá aos Estados-membros um período de quinze dias para comunicarem à Comissão a sua declaração mensal de capturas.

20. Quanto ao primeiro argumento, conforme a Comissão observa, a avaliação do significado da ultrapassagem de uma quota em função do seu valor absoluto, isto é, em termos de tonelagem, é desprovida de interesse, pois as quotas atribuídas à França ou a qualquer outro Estado-membro variam consideravelmente em termos de quantidade. Por outro lado, uma avaliação do excesso em termos de percentagem permite verificar se houve ou não uma gestão e controlo eficientes das quotas. Conforme a Comissão salienta uma vez mais, o facto de os navios que operam nas águas em questão serem dotados de grande capacidade era um factor que exigia das autoridades francesas uma vigilância redobrada, embora de modo algum diminuísse a obrigação de garantir o respeito das quotas.

21. Quanto ao segundo argumento, uma vez mais concordo com a Comissão quando afirma que um Estado-membro não pode invocar as exigências mínimas da legislação comunitária a fim de se eximir às suas responsabilidades. No que diz respeito ao prazo de quinze dias para a comunicação das capturas pelos capitães, os Estados-membros podem exigir relatórios mais frequentes das capturas, por exemplo, por rádio. Em todo o caso, o período de quinze dias para a comunicação à Comissão dos valores mensais das capturas não pode justificar o desrespeito pelo Governo francês da obrigação bem específica de adoptar as medidas necessárias para encerrar provisoriamente a pesca.

22. Por conseguinte, a meu ver, os últimos argumentos da França não devem ser acolhidos, pois a Comissão provou a violação do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82.

23. A Comissão também procura obter a declaração de que a França não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, que dispõe que os Estados-membros determinam, em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das quotas que lhes foram atribuídas. Na petição não foram dados quaisquer pormenores quanto a esse pedido subsidiário. Por conseguinte, numa pergunta escrita, o Tribunal pediu à Comissão que indicasse os elementos concretos que provam a violação dessa disposição pela França.

24. A resposta da Comissão sugere que, a seu ver, o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 foi violado em três aspectos. Em primeiro lugar, a Comissão alega que o artigo 5.°, n.° 2, tem alcance amplo, abrangendo todas as medidas necessárias para garantir que as quotas são utilizadas em conformidade com a regulamentação comunitária relevante: por conseguinte, qualquer caso de ultrapassagem de quotas imputável a um Estado-membro constitui uma violação do artigo 5.°, n.° 2. Em segundo lugar, atendendo a que as disposições do Regulamento n.° 2057/82, incluindo o artigo 10.°, n.° 2, embora adoptadas antes do Regulamento n.° 170/83, apenas definem de modo mais preciso a obrigação genérica contida no artigo 5.°, n.° 2, qualquer violação do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82 constitui *ipso facto* uma violação do artigo 5.°, n.° 2, do regulamento de base. Em terceiro lugar, a Comissão alega que quando o encerramento tardio da pesca se deve ao facto de o Estado-membro não ter adoptado as medidas necessárias, para além das exigidas no Regulamento n.° 2057/82, para obter as informações necessárias relativas às capturas, essa omissão também deve ser considerada uma violação do artigo 5.°, n.° 2.

25. Não considero convincentes estes argumentos. Quando, como no presente caso, exista uma violação incontestada de uma obrigação específica, concretamente a do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82, é supérfluo invocar além disso os termos de uma obrigação mais geral que lhe está subjacente. A meu ver, também é desnecessário invocar o artigo 5.°, n.° 2, como base da obrigação de adoptar as medidas necessárias para além das exigidas no Regulamento n.° 2057/82. Conforme indiquei acima, no n.° 8, o Tribunal considerou no seu acórdão no processo C-62/89 que resulta do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2057/82 a obrigação para os Estados-membros de tomarem atempadamente todas as medidas necessárias para prevenirem a ultrapassagem das quotas. Em todo o caso, mesmo que o artigo 5.°, n.° 2, tenha a autonomia sugerida pela Comissão, a meu ver esta não especificou suficientemente cedo, no presente processo, de que modo pode a França ter violado essa disposição.

26. Por conseguinte, concluo que a Comissão não provou a existência de violação do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83. Contudo, tendo obtido ganho de causa quanto aos seus pedidos principais, considero que tem direito a ser reembolsada das despesas efectuadas.

27. Por conseguinte, entendo que o Tribunal deve:

1) declarar que, ao não garantir o respeito das quotas que lhe foram atribuídas para o ano de 1986 para as capturas de «outras espécies» nas águas norueguesas e de cantarilho nas águas das ilhas Faroé, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2057/82 do Conselho, conjugado com o artigo 1.° dos regulamentos (CEE) n.os 3730/85 e 3732/85;

2) negar provimento aos restantes pedidos;

3) condenar a República Francesa nas despesas.