CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 18 de Outubro de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Em 6 de Fevereiro de 1986, as autoridades competentes da República Francesa emitiram licenças de importação para cerca de 6 000 peles de gatos bravos das espécies *Felis geoffroyi* e *Felis wiedii* provenientes da Bolívia, e isso com base em licenças de exportação emitidas pelas autoridades bolivianas em 5 de Agosto de 1985.

2. A Comissão das Comunidades Europeias considera que, por este facto, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento (CEE) n.° 3626/82 do Conselho, de 3 de Dezembro de 1982, relativo à aplicação na Comunidade da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Selvagens da Fauna e da Flora Ameaçadas de Extinção (JO L 384, p. 1; EE 15 F4 p. 21). Esta convenção também é denominada «Convenção de Washington» ou «CITES».

3. O Regulamento n.° 3626/82 foi adoptado com o objectivo de coordenar as medidas de política comercial exigidas pelo facto de a maioria dos Estados-membros serem partes na convenção, embora a Comunidade, enquanto tal, não o seja. Prevê, nomeadamente, a concessão pelos Estados-membros de diversos certificados e licenças, com o objectivo de garantir uma fiscalização adequada do comércio das espécies enumeradas na convenção, em condições mais ou menos rigorosas conforme a espécie em causa.

4. Na época dos factos, os gatos bravos das espécies *Felis geoffroyi* e *Felis wiedii* figuravam no anexo C, parte 2, do regulamento e, nos termos do artigo 3.°, n.° 2, do mesmo só podiam ser importados após a concessão de uma licença de importação em conformidade com as condições enunciadas no artigo 10.°, n.° 1, alínea b), do mesmo regulamento, que tem a seguinte redacção:

«A licença de importação referida no n.° 2 do artigo 3.° apenas é emitida quando:

— for evidente, ou o requerente demonstrar, de modo fidedigno, que a captura ou a recolha do espécime no meio selvagem não exerce uma influência nociva sobre a conservação das espécies, nem sobre a extensão da área de distribuição das populações em causa de uma dada espécie,

— o requerente prove, mediante documentos emitidos pelas autoridades competentes do país de origem, que o espécime foi obtido de acordo com a legislação relativa à protecção da espécie em causa,

— no caso da importação de um animal vivo, o requerente prove que o destinatário previsto dispõe de instalações adequadas para o alojamento da espécie e satisfatórias para o seu modo de vida e que se encontra garantido um tratamento apropriado,

* Língua original: francês.

— outros interesses da conservação da espécie não se lhe opuserem.

Se for caso disso, serão incluídas nas licenças disposições complementares, com vista a garantir o cumprimento destas condições.»

5. A Comissão considera que a demandada emitiu as licenças de importação em causa sem terem sido preenchidas as condições impostas pelo artigo 10.°, n.° 1, alínea b), e, em apoio da sua tese, descreve o contexto factual em que teve lugar essa decisão.

6. A administração francesa competente emitiu os documentos em causa em 6 de Fevereiro de 1986, mas estes últimos fazem referência a licenças de exportação emitidas pelas autoridades bolivianas em 5 de Agosto de 1985. Ora, a Comissão lembra que naquela altura existiam consideráveis dificuldades que obstavam ao funcionamento do disposto na convenção na Bolívia, o que implicara a adopção, em 30 de Abril de 1985, no quadro da quinta conferência das partes contratantes na convenção, realizada em Buenos Aires, de uma resolução nos termos da qual se recomendava às partes que:

«no caso de o Governo boliviano não demonstrar ao comité permanente, num prazo de 90 dias, que adoptou as medidas necessárias para uma aplicação adequada da convenção, se abstenham de aceitar as remessas de espécimes CITES acompanhadas de documentos bolivianos ou de espécimes declarados originários da Bolívia, até que o Governo deste país tenha demonstrado, à conferência das partes ou ao comité permanente, que adoptou todas as medidas ao seu alcance para uma aplicação adequada da convenção».

7. Na sequência da adopção desta resolução e, aparentemente, após consulta dos Estados-membros representados na conferência, os serviços da Comissão enviaram no mesmo dia às autoridades administrativas da CITES nos Estados-membros um telex nos termos do qual não se deveriam conceder licenças de importação para os espécimes bolivianos em causa.

8. Só na sua reunião realizada em Lausana de 28 de Outubro a 1 de Novembro de 1985 é que o comité permanente da CITES se declarou pronto a considerar que as medidas entretanto adoptadas pelo Governo boliviano eram significativas. Assim, pediu ao secretariado que recomendasse às partes contratantes que tinham imposto uma proibição de importação de espécimes provenientes da Bolívia que encarassem a suspensão desta medida. Essas conclusões foram notificadas às partes pelo secretariado em 17 de Dezembro de 1985.

9. Por seu lado, o comité da CITES da Comunidade, organismo instituído pelo artigo 19.° do regulamento para assegurar o acompanhamento da aplicação deste último, discutiu a situação numa reunião realizada de 12 a 14 de Novembro de 1985.

10. Na sequência dessa reunião, foi redigido um projecto de conclusões segundo o qual os Estados-membros, após consulta da sua autoridade científica, podem considerar que estão preenchidas as exigências do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), e as estabelecidas para as importações de espécimes do anexo II, para as importações provenientes da Bolívia no contexto do sistema de quotas e de outras medidas de aplicação acordadas entre o Governo boliviano e o secretariado da CITES. O projecto constata que, no que se refere aos *Felis geoffroyi* e aos *Felis wiedii*, ainda não puderam ser estabelecidas quotas,

o que implica que a Bolívia não emitirá licenças de exportação para as peles destas duas espécies até que estejam disponíveis os dados científicos e comerciais necessários. A Comissão informará os Estados-membros de qualquer decisão tomada a este respeito. Uma vez fixadas, as quotas aplicar-se-ão a todas as exportações que ocorram entre 1 de Maio de 1985 e 30 de Abril de 1986, e não serão superiores a 50 % da média anual das exportações legalmente efectuadas pela Bolívia no decurso dos cinco anos anteriores.

11. É facto assente que alguns Estados-membros não deram o seu acordo a este projecto de acta. Na audiência, o Governo francês contestou que, naquela reunião, tenha sido tratada a questão de quotas relativamente às duas espécies em questão.

12. Por seu turno, a Comissão sustenta que apenas subsistia um desacordo relativamente à percentagem de 50 %, que, portanto, era um princípio adquirido a solução enunciada no projecto de acta e que, consequentemente, o reinício das importações ainda não era possível.

13. A Comissão considera, assim, que a autoridade francesa competente para a emissão das licenças de importação não podia razoavelmente considerar que o pedido controvertido respeitava os critérios estabelecidos no citado artigo 10.°, n.° 1, alínea b).

14. O Governo francês opõe a esta tese um primeiro argumento baseado no facto de o pedido controvertido ter sido satisfeito em Fevereiro de 1986, isto é, após os órgãos da CITES terem revogado a citada resolução de Abril de 1985.

15. Em nossa opinião, o extracto da acta de reunião do comité permanente da CITES que se realizou em Lausana de 28 de Outubro a 1 de Novembro de 1985 é bastante ambíguo. Dele se poderia concluir que a citada resolução de 30 de Abril de 1985 deveria a partir de então considerar-se revogada, pelo menos no que se refere às exportações acompanhadas de certificados bolivianos emitidos posteriormente a esta reunião. Salvo no respeitante às peles de caimão (ver n.° 5 da «Notification to the parties» de 17 de Dezembro de 1985), a suspensão da proibição de importar, recomendada pelo secretariado da CITES, não é motivada, com efeito, pela introdução de quotas e sim pelas «medidas significativas» já adoptadas pelo Governo da Bolívia, a saber, uma nova legislação que proíbe a exportação ou a reexportação de animais vivos, o estabelecimento de um comité de alto nível para supervisionar a aplicação da CITES, as medidas já adoptadas para obter conselhos científicos e o acordo das autoridades bolivianas para apresentar ao secretariado cópias de todas as licenças de exportação (ver as segunda e terceira alíneas do extracto da acta). A carta de notificação deste extracto da acta cita também, entre os novos elementos surgidos, o facto de, para o futuro, as licenças CITES bolivianas deverem ser assinadas pelo «jefe nacional de vida silvestre», autoridade administrativa, *e* pelo director-geral do Centro de Desarollo Forestal, autoridade científica (sublinhado no original, n.° 4 da «Notification to the parties»).

16. Por outro lado, resulta de um documento que a Comissão juntou aos autos na audiência (excerto em língua inglesa que figura no «Vermerk» do BMU de 4 de Setembro de 1986) que o secretariado da CITES era de opinião de que, uma vez que o comité permanente apenas tinha discutido a situação dos caimões e não tinha sido esta-

belecido qualquer limite para as exportações de peles de gatos bravos, as importações destas peles deveriam ter sido recusadas até que estivessem disponíveis as conclusões de um estudo no terreno («field study») sobre estas espécies.

17. Todavia, consideramos que o alcance real dos resultados da reunião de Lausana é irrelevante para a solução do litígio que nos ocupa. Com efeito, é facto assente que as remessas de peles de animais selvagens para as quais as autoridades francesas concederam licenças de exportação estavam acompanhadas das licenças de importação bolivianas datadas de 5 de Agosto de 1985, emitidas, portanto, durante o período em que a conferência da CITES tinha pedido a suspensão das importações (com efeito, o período de 90 dias a que se refere a resolução de 30 de Abril de 1985 tinha expirado em 30 de Julho de 1985 sem que o Governo boliviano tivesse tomado as medidas consideradas satisfatórias pelos órgãos da CITES). Além do mais, e sobretudo, o que está em causa no presente processo é a observância do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 3626/82 do Conselho, que impõe aos Estados-membros obrigações mais severas que as fixadas na Convenção de Washington. Esta, no seu artigo XIV, permite, com efeito, que as partes contratantes adoptem medidas internas mais severas no que respeita às condições a que estão sujeitos o comércio, a captura, etc. das espécies abrangidas pela convenção, medidas essas que podem ir até à sua proibição total.

18. Nesta base, a Comunidade decidiu, nomeadamente, tratar algumas espécies enumeradas no anexo II da Convenção de Washington como se as mesmas figurassem no anexo I: são as espécies enumeradas no anexo C, parte 1, do regulamento. Em segundo lugar, enquanto nos termos da convenção a importação das espécies que constam do seu anexo II apenas está dependente da apresentação de uma licença de exportação (artigo IV), a das espécies que constam do anexo C, parte 2, do regulamento está dependente, além disso, da obtenção de uma licença de importação. Ora, as espécies *Felis geoffroyi* e *Felis wiedii*, que, na altura, figuravam no anexo II da convenção [1], foram incluídas no anexo C, parte 2, do regulamento.

19. Em terceiro lugar, as condições previstas no artigo 10.° do regulamento para a emissão de uma licença de importação são mais rigorosas que as estabelecidas nos artigos III e IV da convenção para a emissão das licenças de exportação. Segundo estas disposições, a autoridade científica do Estado exportador deve emitir o *parecer* de que a exportação «não prejudica a *sobrevivência* da dita espécie». Em contrapartida, nos termos do artigo 10.° do regulamento, tem de ser «*evidente* ... que a captura do espécime ... *não exerce uma influência nociva* sobre a *conservação* de espécies nem sobre a *extensão da área de distribuição* [2] das populações em causa de uma dada espécie».

20. A verdadeira questão que se coloca no caso vertente é, portanto, a de saber se, no que se refere a uma remessa de peles acompanhada de uma licença de exportação emitida durante o período anterior à entrada em vigor das novas medidas bolivianas, era possível a uma autoridade competente nacional considerar que a condição que acabámos de citar estava preenchida e, além disso, que o requerente tinha feito a prova, mediante documentos emitidos pelas autoridades competentes do país de origem, de que o espécime tinha sido obtido em conformidade com a legislação relativa à protecção da espécie em causa. Em nossa opinião, não é esse o caso.

1 — Foram depois transferidas para o anexo I da convenção.

2 — Nenhuma destas expressões está sublinhada no original.

21. Com efeito, os sexto e sétimo considerandos da resolução da conferência das partes contratantes da CITES, de 30 de Abril de 1985, referem:

«(o) êxito limitado de todos os esforços desenvolvidos pelo secretariado da convenção junto do Governo da República da Bolívia para que este assuma as responsabilidades que a ratificação deste acordo internacional implica»

e

«(a) preocupação expressa pelos países da região, em particular por alguns países limítrofes da Bolívia, que vêem os seus recursos naturais directamente atingidos pelo comércio ilícito, cada vez mais importante e destruidor, da fauna e da flora selvagens originárias desses países».

22. Estes elementos foram considerados de tal modo alarmantes que levaram a conferência das partes contratantes da CITES a fazer, em 30 de Abril de 1985, a recomendação acima citada no n.° 6. Na mesma resolução, a conferência:

«aceita o compromisso do Governo boliviano de reduzir as exportações CITES, relativamente a cada uma das espécies, a 50 % da média dos cinco últimos anos».

23. Consideramos que, perante o texto desta resolução, por um lado, e as discussões que tiveram lugar em Buenos Aires, entre os Estados-membros, após a adopção da mesma, as deliberações do comité permanente da CITES em Lausana (de 28 de Outubro a 1 de Novembro de 1985) e as do comité da CEE em Bruxelas (de 12 a 14 de Novembro de 1985), por outro lado, *deixou de ser possível* a autoridade competente em matéria de concessão de licenças de importação *considerar que era evidente* que a captura de gatos bravos efectuada na Bolívia durante a Primavera ou Verão de 1985 (uma vez que a licença de exportação estava datada de 5 de Agosto) *não* tivera influência nociva na conservação das espécies em causa, nem na extensão da área de distribuição das populações em causa dessas espécies. Tendo em conta tudo o que tinha sido dito na conferência das partes contratantes de Abril de 1985 a respeito da insuficiência da fiscalização efectuada na Bolívia e da descoberta de numerosas falsas licenças CITES bolivianas (anexo 13 da petição), também não era seguro que estivesse preenchida a condição constante do segundo travessão do artigo 10.°, n.° 1, alínea b).

24. Assim, não consideramos possível aderir à tese do Governo francês, segundo a qual a concessão das licenças em questão era talvez *inoportuna* na medida em que as condições em que as importações de felídeos provenientes da Bolívia poderiam ser retomadas eram ainda objecto de discussões entre o secretariado da CITES e este país, mas que o único elemento determinante era o parecer favorável da autoridade científica nacional.

25. O regulamento não faz depender a concessão da licença de importação do parecer da autoridade científica nacional do país de importação, que o artigo 10.° nem sequer menciona. Dispõe unicamente, no seu artigo 8.°, que é a «autoridade competente» de cada Estado-membro que emite ela própria a licença nas condições fixadas pelo artigo 10.° A própria Convenção de Washington apenas prevê um parecer da autoridade científica do Estado importador relativamente às espécies do anexo I [ver o artigo III, n.° 3, alínea a), por oposição ao artigo IV, n.° 4]. A tese do Governo francês po-

deria também, em última análise, pôr em causa o carácter normativo do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), que correria o risco de passar a ser uma simples disposição processual remetendo para o parecer da autoridade científica nacional. É de notar que o parecer científico aqui em causa não fazia qualquer alusão aos critérios tão rigorosos do artigo 10.° do regulamento.

26. No caso em apreço, a autoridade competente para a emissão das licenças tinha, portanto, o dever de passar por cima do parecer favorável da autoridade científica e de recusar as licenças de importação com base nas considerações acima expostas, que, aliás, não tinham provavelmente chegado ao conhecimento da autoridade científica nacional.

27. Em consequência, propomos que o Tribunal julgue procedente o pedido da Comissão, e é unicamente com a preocupação de sermos completos que vamos ainda tomar posição sobre os outros argumentos invocados pelas partes no presente litígio.

28. A demandada afirma que a Comissão, na realidade, não lhe imputa uma violação do Regulamento n.° 3626/82, e sim o facto de não ter dado cumprimento a uma recomendação da conferência CITES, acto cuja natureza obrigatória não está de forma alguma assente. A Comissão procuraria conferir-lhe tal natureza por intermédio do seu citado telex de 30 de Abril de 1985.

29. Não consideramos que se possa aceitar esta tese. Com efeito, a autora afirma muito claramente que o telex em questão apenas constituía uma advertência para fazer ver aos Estados-membros que, na opinião da Comissão, as condições estabelecidas no artigo 10.°, n.° 1, alínea b), não estavam preenchidas naquele momento. Esse telex não pode ser considerado como fundamento jurídico das acusações da Comissão.

30. O Governo francês sustenta, ainda, que a verdadeira acusação que a Comissão lhe faz, na realidade, é a de não ter seguido um processo de concertação proposto pela Comissão aos membros do comité CITES da Comunidade para garantir uma aplicação uniforme das condições do artigo 10.° pelos Estados-membros, mas não adoptada por este comité.

31. Todavia, a Comissão esclarece na réplica (n.° 6) que não acusa de forma alguma a demandada de não ter feito uso do processo de concertação. A Comissão contesta igualmente ter censurado à França o facto de não ter tomado em conta a posição das autoridades belgas, que, em Abril de 1985, tinham concluído pela existência de uma ameaça para os gatos bravos em causa. Nestas condições, não necessitamos de aprofundar estes aspectos da controvérsia.

32. A demandada afirma também que competia à Comissão, se esta entendesse que as condições do artigo 10.° não estavam preenchidas, impor as proibições necessárias, baseando-se no artigo 21.°, n.° 1, alínea b), do regulamento. Esta disposição prevê que:

«De acordo com o procedimento definido nos n.os 2 e 3, o comité ... definirá as condições uniformes para a concessão dos documentos referidos nos artigos 10.° e 11.°».

A Comissão considera que este texto permite efectivamente estabelecer tais proibições. Contudo, tal como a demandada, não

invoca outro argumento para além da existência de um dos seus próprios regulamentos [3] que prevê tal proibição.

33. Em todo o caso, parece-nos claro que, mesmo supondo que o artigo 21.° permita tais proibições espécie por espécie, certamente não faz depender a recusa da emissão da licença de importação da adopção prévia de um regulamento da Comissão que proíba as importações em questão. Quando muito, poder-se-ia considerar que faz depender qualquer aplicação do artigo 10.° da entrada em vigor de normas gerais e uniformes que definam as condições que devem ser preenchidas por qualquer certificado referido no artigo 10.° Ora, tal regulamento foi adoptado [4]. Portanto, o artigo 21.° não podia constituir obstáculo à aplicação do artigo 10.° ao caso presente.

34. O Governo demandado alega ainda que não se justificaria uma recusa de concessão das licenças de importação pedidas, uma vez que a recomendação da conferência das partes contratantes e todas as medidas exigidas à Bolívia não estavam directamente ligadas à sobrevivência das espécies, mas antes à necessidade de sancionar as autoridades bolivianas pela aplicação insuficiente da convenção.

35. Não partilhamos esta posição. Com efeito, importa sublinhar que a convenção estabelece medidas administrativas com o único objectivo de assegurar a protecção das espécies inscritas nos seus diversos anexos e que essa protecção está, portanto, indissoluvelmente ligada à aplicação das referidas medidas. Assim, o artigo II da convenção prevê precisamente que o anexo II da mesma, que abrange todas as espécies enumeradas no anexo C, parte 2, do Regulamento n.° 3626/82, inclui:

«todas as espécies que, apesar de actualmente não estarem necessariamente ameaçadas de extinção, poderiam vir a estar se o comércio dos espécimes dessas espécies não estivesse sujeito a uma regulamentação severa destinada a evitar uma exploração incompatível com a sua sobrevivência».

36. A demandada sublinha também que, no direito administrativo francês, não é possível revogar com efeitos retroactivos um acto individual legal e constitutivo de direitos. Contudo, esta consideração não pode ter a mínima influência na existência do incumprimento contestado, e apenas, quando muito, nos meios de o remediar. Ora, resulta do artigo 171.° do Tratado que um Estado-membro em relação ao qual o Tribunal de Justiça declarou verificado o incumprimento deve tomar todas as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça, e é de jurisprudência uniforme que a demandada não pode eximir-se a uma obrigação que resulta do direito comunitário invocando «disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica» [5]. Além disso, e sobretudo, deve sublinhar-se que o acto individual em causa violou um regulamento comunitário directamente aplicável por força do artigo 189.° do Tratado e que, portanto, não poderá ser considerado legal.

3 — Ver o Regulamento (CEE) n.° 2496/89 da Comissão, de 2 de Agosto de 1989, relativo à proibição de importar, na Comunidade, marfim em bruto e marfim trabalhado do elefante africano (JO L 240, p. 5).

4 — Ver Regulamento (CEE) n.° 3418/83 da Comissão, de 28 de Novembro de 1983, relativo às disposições respeitantes à emissão e à utilização uniformes de documentos exigidos para a aplicação na Comunidade da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (JO L 344, p. 1; EE 15 F4 p. 181).

5 — Ver acórdão de 14 de Junho de 1990, Comissão/República Italiana (C-48/89, Colect., p. I-2425).

37. Para terminar, note-se que, numa carta apresentada pela Comissão (anexo 9 da petição), dirigida ao Ministério alemão federal do Ambiente, as autoridades francesas reconheceram que as licenças em questão:

«foram emitidas pela Bolívia em Agosto de 1985, durante o período de suspensão pela CITES de qualquer importação proveniente da Bolívia. É a razão pela qual o pedido da sociedade ARSI deveria ter sido indeferido».

38. Uma vez que a própria Comissão, na audiência, retirou a acusação de violação dos artigos 5.° e 189.° do Tratado, proponho que o Tribunal declare, por todas as razões acima expostas, que, ao conceder as licenças de importação controvertidas, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 3626/82 do Conselho e que condene o Governo demandado nas despesas.