CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 21 de Setembro de 2000 [1]

I — Introdução

1. A presente acção por incumprimento visa o comportamento das autoridades francesas na gestão das quotas de pesca para as campanhas de 1988 e 1990. A Comissão critica o facto de as autoridades francesas não terem proibido, em tempo útil e de forma eficaz, a actividade de pesca, desde o momento em que se esgotaram as quotas, de modo que as quotas de pesca foram ultrapassadas nessas campanhas.

II — O enquadramento jurídico

2. 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 [2], dispõe:

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

3. Esta obrigação é concretizada no artigo 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 [3], nos seguintes termos:

«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.

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56.

3 — JO L 207, p. 1.

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. [...]»

4. O artigo 11.º do Regulamento n.º 2241/87 rege a gestão das quotas de pesca pelos Estados-Membros:

«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.

3. [...]»

III — Factos, tramitação processual e pedidos das partes

A — *A campanha de pesca de 1988*

5. Por carta de 1 de Agosto de 1989, a Comissão convidou o Governo francês a justificar diversas faltas relativas à gestão das quotas de pesca no ano de 1988. Tratava-se:

— da ultrapassagem das quotas de pesca em dezassete unidades populacionais de peixe,

— da falta de notificação das informações mensais de capturas,

— da omissão de proibição provisória da pesca quando as quotas se consideravam esgotadas e

— da falta de controlo da pesca no que diz respeito àquelas unidades populacionais ao longo dos últimos meses do ano.

6. Numa nota de 23 de Outubro de 1989, as autoridades francesas chamaram a atenção para as dificuldades com que se deparavam, descreveram os esforços até aí desenvolvidos e anunciaram outras medidas que iriam tomar no futuro.

7. Em 1 de Outubro de 1990, por carta de notificação para cumprimento, a Comissão deu início a um processo de incumprimento pela ultrapassagem das quotas em catorze unidades populacionais de peixe. Alegava:

— a omissão de proibição provisória da pesca quando as quotas foram consideradas esgotadas e

— a falta de controlo da pesca (artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83).

8. Por carta de 27 de Novembro de 1990, as autoridades francesas admitiram a ultrapassagem das quotas de pesca devido ao encerramento tardio da pesca e explicavam que esta situação resultava das insuficiências dos instrumentos estatísticos. Desde 1988, tudo fizeram para remediar estas insuficiências. As autoridades francesas contestavam, porém, ter controlado insuficientemente as actividades de pesca. A Comissão partiu simplesmente do princípio de que o encerramento tardio da pesca implicava um controlo insuficiente. Ora, de acordo com a jurisprudência [4], a Comissão não pode fundamentar uma acção por incumprimento numa presunção.

9. Em 29 de Setembro de 1992, a Comissão dirigiu ao Governo francês um parecer fundamentado ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), no qual mantinha ambas as acusações e concedia ao Governo francês um prazo de resposta de dois meses.

10. Na sua resposta de 3 de Dezembro de 1992, as autoridades francesas referiram

4 — Na resposta ao parecer fundamentado, as autoridades francesas referem-se aos 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).

que as suas medidas correspondiam, em todo o caso, em 1991, e daí em diante, às exigências do direito comunitário, como a Comissão, aliás, teria reconhecido. No que respeita à infracção ao artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83, consideram ainda que a Comissão não provou a violação desta regra e que, de resto, de acordo com a jurisprudência, o artigo 11.° do Regulamento n.° 2241/87 [5] é *lex specialis* relativamente àquela.

B — *A campanha de pesca de 1990*

11. Por carta de 15 de Novembro de 1991, a Comissão constatou que as quotas de pesca francesas para a campanha de 1990 tinham sido ultrapassadas relativamente a determinadas unidades populacionais de peixe, pelo facto de as autoridades francesas não terem proibido provisoriamente e em tempo útil a pesca. Relativamente à anchova, a Comissão convidava aquelas autoridades a fornecerem-lhe informações sobre as capturas e os desembarques em que se tinham baseado aquando da cessação da pesca, incluindo as suas estimativas sobre os desembarques iminentes, mas ainda não registados e conhecidos, e sobre a provável evolução futura das capturas, bem como sobre a data em que as quantidades capturadas esgotaram efectivamente a quota. A Comissão exigia ainda que lhe fossem comunicadas todas as medidas que tencionavam tomar contra os responsáveis, no caso de ultrapassagem das quotas de captura.

12. Em 22 de Janeiro de 1992, as autoridades francesas responderam que as deficiências do sistema estatístico estavam na origem da ultrapassagem das quotas. Tendo em conta a tonelagem de anchovas capturadas registada até Julho, nada permitia prever que a quota de pesca estaria esgotada no mês de Agosto. As autoridades francesas só se tinham apercebido do esgotamento da quota em 5 de Novembro e tinham proibido a pesca da anchova em 17 de Novembro. O mesmo sucedeu relativamente à pescada, à cavala e à solha comum. A partir de 1 de Abril de 1991, viria a ser instituído um novo processo de recolha de dados que permitiria satisfazer as exigências da regulamentação comunitária. Relativamente às capturas efectuadas após a data de encerramento da pesca, não ultrapassaram cerca de uma dezena de toneladas.

13. Em 25 de Janeiro de 1993, a Comissão deu início ao processo de incumprimento, dirigindo às autoridades francesas uma carta de notificação para cumprimento, na qual referia que as explicações fornecidas pelas autoridades francesas no decurso da troca de cartas anteriormente referida não eram suficientes para justificar o seu comportamento, que é contrário ao direito comunitário.

14. Em resposta de 17 de Março de 1993, as autoridades francesas voltaram a salientar que o novo sistema de controlo estatístico, tendo apresentado, no início, algumas dificuldades, produzia agora resultados satisfatórios, como tinha declarado a

5 — V. n.° 4, *supra*.

Comissão no seu relatório de 6 de Março de 1992 sobre o controlo da aplicação da política comum das pescas (página 62).

15. Em 4 de Junho de 1997, a Comissão emitiu um parecer fundamentado que confirmava as duas acusações e concedia ao Governo francês um prazo de resposta de dois meses. O Governo francês respondeu por carta de 22 de Agosto de 1997. Remetia para um despacho do ministro competente, de 24 de Agosto de 1990, instituindo uma nova repartição das quotas de pesca concedidas a França.

C — *Pedidos das partes*

16. Em 9 de Setembro de 1999, a Comissão intentou a presente acção.

17. A Comissão das Comunidades Europeias conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) Declarar 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, por um 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 já se calculava que as capturas efectuadas tinham 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,

— não tendo instaurado 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, i) das disposições conjugadas do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83, de 25 de Janeiro de 1983, e do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87; ii) do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87, de 23 de Julho de 1987; e iii) das disposições conjugadas do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 170/83, de 25 de Janeiro de 1983, e do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87.

2) Condenar a República Francesa nas despesas.

18. A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— Apreciar o objecto e a fundamentação do recurso.

IV — Análise jurídica

A — *Fundamentos e argumentos da Comissão*

1) A falta de medidas de controlo

19. Na opinião da Comissão, a República Francesa infringiu as disposições conjugadas do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2241/87 [6], por as autoridades francesas não terem controlado suficientemente a pesca. Estas disposições pressupõem medidas de controlo que sejam suficientemente diversificadas para levar em conta as características próprias dos diferentes tipos de pesca, e suficientemente eficazes para prevenir qualquer ultrapassagem das quotas.

20. No decurso dos anos de 1988 e 1990, a República Francesa não efectuou controlos suficientes, senão as quotas teriam sido respeitadas e as autoridades francesas teriam proibido em tempo útil a pesca das espécies cujas quotas foram ultrapassadas durante estas campanhas. O decreto de 24 de Agosto de 1990 também não constitui medida suficiente.

2) O encerramento tardio da pesca

21. A Comissão alega ainda que a República Francesa infringiu o artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 [7]. Por força desta disposição, cada Estado-Membro deve, com base nas informações disponíveis sobre o nível de capturas, fixar a data previsível de esgotamento da quota e tomar em tempo útil as medidas apropriadas que permitam proibir a pesca a partir desta data. Ora, no decurso da campanha de pesca de 1988, esta medida de proibição só

6 — V. os n.os 2 e 3, *supra*, para o texto destas disposições.
7 — V. n.° 4, *supra*.

foi adoptada, em todos os casos, depois de ultrapassada a quota fixada. No decurso da campanha de pesca de 1990, nenhuma medida nacional de cessação foi tomada nos seis casos de ultrapassagem detectados.

No que diz respeito às sanções penais ou administrativas, remete para as medidas tomadas em 1997, que respondem às exigências da Comissão.

3) A falta de sanções penais ou administrativas

22. Por fim, na opinião da Comissão, a República Francesa também infringiu o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87 [8]. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a sanção aí prevista das infracções ao sistema das quotas de pesca é indispensável à concretização da política comum da pesca [9].

24. O Governo francês alega, pela primeira vez, na tréplica, que as ultrapassagens de quotas pela França, mesmo supondo que tenham alterado a reserva haliêutica, não a colocaram em perigo, tendo em conta a parte que representa a pesca francesa no total comunitário e a evolução natural das unidades populacionais. Estas ultrapassagens também não conduziram, devido à aplicação de medidas de direito comunitário, a uma redução das quotas de capturas das frotas de outros Estados-Membros ou a uma modificação da chave de repartição entre os Estados-Membros. Consequentemente, não puseram em causa o equilíbrio entre as diferentes frotas pesqueiras.

B — *Fundamentos e argumentos avançados pela República Francesa*

23. A República Francesa não nega os problemas com que deparou no decurso dos períodos em causa no caso concreto.

25. A República Francesa suscita, por fim, a questão de saber por que razão a Comissão intentou uma acção por incumprimento relativamente a factos que remontam hoje a mais de uma década e apesar de admitir que a República Francesa melhorou o seu comportamento no decurso das campanhas que se seguiram. Por conseguinte, o Governo francês convida o Tribunal de Justiça a apreciar a causa, a veracidade e a extensão dos alegados incumprimentos à luz dos objectivos da política comum da pesca.

8 — V. n.° 3, *supra*.

9 — Acórdão de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França (C-52/95, Colect., p. I-4443, n.os 34 e segs.)

C — *Apreciação*

1) Quanto à interpretação do pedido da República Francesa

26. A contestação apresentada pela República Francesa não responde, do ponto de vista do seu conteúdo, às exigências do artigo 40.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo, uma vez que não contém nenhuma conclusão suficientemente precisa. O desejo de que o Tribunal de Justiça aprecie o objecto e a fundamentação da acção não revela a solução que pretende a República Francesa. Todavia, uma vez que, em última análise, a República Francesa se defende, deve deduzir-se que o pedido pretende que a acção seja julgada improcedente.

2) A admissibilidade da acção por incumprimento

27. O pedido do Governo francês, em conjugação com as alusões ao tempo que entretanto decorreu e ao reconhecimento das melhorias introduzidas nas medidas de controlo francesas relativamente às actividades de pesca, implica ao mesmo tempo que o Governo francês põe em causa o interesse em agir da Comissão.

28. Em certos casos particulares, é possível que, tendo em conta o direito de defesa do Estado-Membro visado, a duração exagerada de um processo de incumprimento impeça o exercício da acção respectiva [10]. O Governo francês não alegou, porém, qualquer circunstância que justifique tal conclusão. Além disso, a Comissão é livre de decidir o momento em que prossegue o processo de incumprimento intentando a acção respectiva [11]. Neste caso, observar-se-á, em particular, que o litígio em causa diz respeito a infracções análogas, referentes a dois anos diferentes, e que a Comissão intentou contra a República Francesa, entretanto, uma outra acção por incumprimento, por razões semelhantes [12]. Consequentemente, desde 1989, a Comissão esteve em conflito permanente com a República Francesa a propósito das medidas francesas de execução da política comum da pesca. A acção é, assim, admissível.

3) Quanto à fundamentação da acção

29. É unanimemente admitido pelas partes que a República Francesa, como a Comissão expôs, não satisfez as exigências do

10 — Acórdão de 16 de Maio de 1991, Comissão/Países Baixos (C-96/89, Colect., p. I-2461, n.os 15 e 16).

11 — V. as minhas conclusões apresentadas em 27 de Janeiro de 2000 no processo Comissão/Reino Unido (acórdão de 12 de Setembro de 2000, C-359/97, Colect., p. I-6355, n.° 96, com referências adicionais).

12 — Acórdão de 7 de Dezembro de 1995 (já referido na nota 9).

direito comunitário no âmbito da política comum da pesca e que, assim, a frota de pesca francesa ultrapassou, no decurso dos anos de 1988 e 1990, as quotas de capturas que lhe foram concedidas.

30. Na medida em que a República Francesa invoca as deficiências do controlo estatístico no decurso dos anos considerados no caso em apreço, o Tribunal de Justiça já considerou, no acórdão proferido no processo Comissão/França, a propósito do sistema de controlo estatístico *em 1991* que:

«[...] no que concerne ao sistema estatístico em vigor em 1991, 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 âmbito da organização comum de mercado no sector dos produtos de pesca ultrapassar estas dificuldades, tomando as medidas apropriadas» [13].

13 — Acórdão de 7 de Dezembro de 1995 (já referido na nota 9, n.º 28).

31. O mesmo raciocínio se aplica, como é óbvio, no que diz respeito aos anos de 1988 e 1990.

32. Na medida em que o Governo francês salienta que, em princípio, o incumprimento não teve qualquer efeito prejudicial, não cabe abordar a questão de saber se esta afirmação é pertinente. Por um lado, por força do artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o argumento é extemporâneo, uma vez que é usado pela primeira vez na tréplica. Por outro lado, os regulamentos que a República Francesa infringiu criam, para os Estados-Membros, obrigações de *facere*, independentemente da superveniência de um prejuízo. Só aplicando-os desta forma é possível prevenir os riscos relativos à conservação das unidades populacionais de peixe.

V — Quanto às despesas

33. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a República Francesa sido vencida e tendo a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, deve a República Francesa ser condenada nas despesas.

VI — Conclusão

34. Tendo em conta as considerações precedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que decida do modo seguinte:

«1) — 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, por um 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 já se calculava que as capturas efectuadas tinham 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,

— não tendo instaurado 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, i) das disposições conjugadas do 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, e do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece determinadas medidas de controlo relativas à actividade pesqueira; ii) do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87; e iii) das disposições conjugadas do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 170/83 e do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2241/87.

2) A República Francesa é condenada nas despesas.»