ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
15 de Dezembro de 1987 *

No processo 326/85

Reino dos Raíses Baixos, representado por A. Bos, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e G. M. Borschardt, consultor jurídico assistente do mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no local da sua embaixada,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Robert C. Fischer, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo, no gabinete de Georges Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

recorrida

que tem por objecto um pedido de anulação parcial, no que respeita aos produtos da pesca, da Decisão 85/464 da Comissão, de 28 de Agosto de 1985, relativa ao apuramento das contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos, a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1981 (JO L 267, p. 46),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. G. Bosco, presidente de Secção, f. f. de presidente, J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet e F. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: J. L. da Cruz Vilaça
secretário: B. Pastor, administradora

* Língua do processo: neerlandês.

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 5 de Maio de 1987,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Setembro de 1987,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 6 de Novembro de 1985, o Reino dos Países Baixos interpôs, ao abrigo do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, um recurso que tem por objecto a anulação da Decisão 85/464 da Comissão, de 28 de Agosto de 1985, relativa ao apuramento das contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (adiante designado por «FEOGA»), Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1981 (JO L 267, p. 46), na medida em que esta decisão não admitiu para efeitos de financiamento comunitário as contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos relativas a restituições à exportação no sector da pesca, no montante de 16 691 422,52 HFL, bem como a intervenções no sector da pesca num montante de 1 963 259,79 HFL.

2 O Governo neerlandês invoca como fundamentos a violação de normas relativas à aplicação do Tratado, isto é, dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 24, p. 13; EE 03 F3, p. 220), e em consequência dos regulamentos n.° 100/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, relativo à organização comum dos mercados no sector dos produtos da pesca (JO L 20, p. 1), n.° 110/76, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece, no sector dos produtos da pesca, regras gerais relativas à atribuição de restituições à exportação e os critérios de fixação do seu montante (JO L 20, p. 48; EE 04 F1, p. 33), e do Regulamento n.° 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que estabelece regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 317, p. 1; EE 03 F17, p. 3). O Governo neerlandês acusa igualmente a Comissão de não ter utilizado todos os meios à sua disposição para evitar, em 1981, que fossem ultrapassadas as possibilidades de capturas dos peixes em questão. Subsidiariamente, sustenta que o ponto de vista da Comissão só era válido a partir de 27 de Julho de 1981 e que a Comissão estabeleceu, sem qualquer fundamento, um para-

lelo entre o montante das restituições à exportação pagas em 1981 e a quantidade de peixe pescada no decurso do mesmo ano.

3 Para mais ampla exposição dos factos, da tramitação processual e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

4 No seu primeiro fundamento, o Governo neerlandês sustenta que o Regulamento n.° 729/70 permite apenas recusar o financiamento comunitário em caso de desrespeito da regulamentação comunitária relativa à gestão financeira ou à política de mercado no sector da pesca e que as propostas da Comissão relativas, para determinadas unidades populacionais de peixes, à fixação para 1981 do total das capturas admissíveis (TAC) e à respectiva repartição entre os Estados-membros (quotas) não deviam ser consideradas como normas comunitárias na acepção do Regulamento n.° 729/70.

5 A Comissão replica afirmando que as medidas comunitárias de conservação da pesca relevam das regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas na acepção dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, que tais medidas existem para 1981 e que qualquer acto de um Estado-membro incompatível com o direito comunitário deve provocar a recusa do financiamento comunitário no caso de provocar despesas para o FEOGA.

6 Recorde-se que, segundo os artigos 1.°, 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, a Secção Garantia do FEOGA financia as restituições à exportação para países terceiros e as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas realizadas «segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas».

7 Segundo a jurisprudência constante do Tribunal (ver acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Reino dos Raíses Baixos/Comissão, 11/76, Recueil, p. 245), estas disposições só permitem à Comissão imputar ao FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas nos diferentes sectores dos produtos agrícolas, deixando a cargo dos Estados-membros qualquer outro montante pago, nomeadamente os montantes que as autoridades nacionais entenderam, sem fundamento,

estar autorizadas a pagar no âmbito da organização comum dos mercados; esta interpretação estrita das condições de pagamento pelo FEOGA das despesas impõe-se, por outro lado, devido à finalidade do Regulamento n.° 729/70. Com efeito, a gestão da política agrícola comum em condições de igualdade entre os operadores económicos dos Estados-membros opõe-se a que as autoridades nacionais de um Estado-membro, através de uma interpretação alargada de uma determinada disposição, favoreçam os operadores desse Estado em detrimento dos dos outros Estados-membros nos quais é mantida uma interpretação mais restritiva.

8 Não é contestado o facto de que, no período considerado, os regulamentos n.° 100/76 (já citado) e n.° 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum de estruturas no sector das pescas (JO L 20, p. 19; EE 04 F1, p. 16), estavam em vigor. Segundo o primeiro considerando do Regulamento n.° 101/76, o estabelecimento de uma organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca deve ter, como complemento, o estabelecimento de uma política comum de estruturas de pesca. O artigo 1.° do Regulamento n.° 101/76 estabelece, com o objectivo de promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do sector da pesca no seio da actividade económica geral e de favorecer a exploração racional dos recursos biológicos do mar, um regime comum para o exercício da pesca nas águas marítimas, bem como medidas específicas tendo em vista acções adequadas e de coordenação das políticas de estrutura dos Estados-membros nesse sector; o artigo 4.° regula o processo a seguir na adopção de medidas necessárias à conservação dos recursos das águas marítimas dos Estados-membros para os proteger de uma exploração demasiado intensiva.

9 O Tribunal admitiu no seu acórdão de 14 de Julho de 1976 (Cornelis Kramer, 3, 4, e 6/76, Recueil, p. 1279), a propósito dos regulamentos n.^{os} 2141/70 e 2142/70 do Conselho, de 20 de Outubro de 1970 (JO L 236, p. 1 e 5), que antecederam os regulamentos n.^{os} 100/76 e 101/76 e que, nesta matéria, são essencialmente idênticos a estes últimos, que as medidas que têm por objectivo a limitação das capturas de peixe fazem parte integrante do sistema de conjunto instaurado por esses regulamentos e ainda que essas medidas podem ter reflexos sobre o funcionamento de outros elementos do mesmo sistema e nomeadamente do seu regime de preços. Assim, estas medidas, que têm por objectivo limitar as quantidades de peixe susceptíveis de serem comercializadas no mercado, são susceptíveis de ter repercussões sobre o volume das operações a financiar pelo FEOGA.

10 Decorre das considerações expostas que as medidas de conservação da pesca fazem parte das regras comunitárias da organização comum dos mercados agrícolas na acepção dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, estando os produtos de pesca englobados, nos termos do artigo 38.° do Tratado CEE, nos produtos agrícolas, e que as restituições concedidas e as intervenções empreendidas em violação das medidas de conservação comunitárias não podem ser financiadas pelo FEOGA.

11 Em consequência, é necessário determinar se existiam, em 1981, regras comunitárias em matéria de conservação dos recursos do mar estabelecendo limites às capturas.

12 A situação de 1981 é caracterizada pelo facto de que o Conselho, que, desde 1 de Janeiro de 1979, detém, por força do artigo 102.° do acto de adesão de 1972, competência exclusiva para adoptar, no âmbito da política comum de pesca, sob proposta da Comissão, as medidas destinadas à conservação dos recursos, não as adoptou.

13 A Decisão 80/993 do Conselho, de 28 de Outubro de 1980, que se baseia nos Tratados, relativa às actividades de pesca exercidas nas águas submetidas à soberania ou à jurisdição dos Estados-membros, e tomada a título provisório enquanto se aguardava a adopção de medidas comunitárias definitivas (JO L 298, p. 38), tinha previsto medidas a título interino, aplicáveis até 20 de Dezembro de 1980. Estas medidas previam que os Estados-membros exercessem as suas actividades de pesca de forma a que fossem tidos em conta os totais admissíveis de capturas (TAC) e a parte dos TAC que foi atribuída a países terceiros no âmbito dos acordos e dos convénios com eles concluídos, tal como estão estabelecidos no Regulamento n.° 754/80 do Conselho, de 26 de Março de 1980, relativo à fixação para 1980, no que respeita a certas unidades populacionais de peixes que se localizam na zona de pesca da Comunidade, do total das capturas admitidas e da parte disponível para a Comunidade, bem como das modalidades de captura (JO L 84, p. 36), e nas propostas da Comissão de 12 de Setembro e de 24 de Outubro de 1980.

14 Aquando da sessão de 15 a 17 de Dezembro de 1980, o Conselho tinha adoptado uma declaração, registada em acta, reconhecendo que os Estados-membros devem exercer as suas actividades piscatórias de tal forma que as capturas efectuadas pelos seus navios no decurso do período interino respeitem os TAC submetidos, para 1981, pela Comissão ao Conselho, nas suas propostas de 18 de Novembro e 16 de Dezembro de 1980.

15 Em 1981, a Comissão modificou sucessivamente as suas propostas de TAC e, finalmente, apresentou ao Conselho, em 24 de Julho de 1981, uma proposta de regulamento relativa, no que respeita a certas unidades populacionais de peixes que se localizam na zona de pesca da Comunidade, à fixação, para 1981, do total de capturas admitido e da parte disponível para a Comunidade, bem como uma proposta de regulamento relativa à repartição entre os Estados-membros da totalidade das possibilidades de capturas, disponíveis para a Comunidade em 1980, de unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes localizados na zona de pesca da Comunidade.

16 Numa declaração ao Conselho de 27 de Julho de 1981 (JO C 224, p. 1), a Comissão expôs a situação resultante da ausência de acordo sobre as suas propostas fixando, para 1981, os TAC e as quotas. A Comissão recordou, invocando a jurisprudência do Tribunal, em particular o acórdão de 5 de Maio de 1981 (Comissão/ /Reino Unido, 804/79, Recueil, p. 1045), que lhe cabem certos direitos e obrigações por força do artigo 155.° do Tratado. Tendo em vista o interesse público prioritário e a título de medida de precaução, enquanto se aguardava uma decisão final do Conselho, a Comissão apelou a todos os Estados-membros para que exercessem, em conformidade com os seus direitos e obrigações, as suas actividades piscatórias de maneira a assegurar o respeito das suas propostas. A Comissão declarou igualmente que estava decidida a utilizar todos os meios ao seu alcance para assegurar o respeito, pelos Estados-membros, das suas propostas que considerava, na situação então vigente, como juridicamente vinculativas para eles.

17 Resulta da acta da reunião do Conselho de 27 de Julho de 1981 que a declaração da Comissão foi contestada pelo Serviço Jurídico do Conselho e pelos representantes de diferentes Estados-membros e que, em conclusão, se estabeleceu no Conselho um acordo sobre a discussão dos TAC e das quotas propostas para 1981, na sua reunião seguinte.

18 Por carta de 28 de Julho de 1981, a Comissão recordou a sua declaração aos Estados-membros, acrescentando que se julgava na obrigação não apenas de aprovar ou desaprovar, em função das suas propostas, as medidas nacionais que lhe pudessem ser submetidas, mas também de pedir a todos os Estados-membros que adoptassem medidas que respeitassem essas propostas; que, enquanto se aguardava a próxima reunião do Conselho, dava a sua aprovação às capturas cujo montante não excedesse três quartos do montante das quotas por si propostas. A Comissão convidou todos os Estados-membros a indicarem, o mais tardar até 24 de Agosto de 1981, as medidas que se propunham adoptar para assegurar o respeito desta regra geral durante o período interino.

19 Em 17 de Setembro de 1981, o Governo dos Raíses Baixos adoptou certas medidas de limitação do volume das capturas das espécies sarda e cavala em determinadas zonas, tendo a Comissão aprovado esta medida de conservação. No que respeita às outras espécies de peixes nenhuma medida foi adoptada.

20 O Tribunal já teve ocasião de definir os elementos de direito comunitário aplicáveis nesta matéria em diversos acórdãos anteriores, o último dos quais foi o citado acórdão de 5 de Maio de 1981. O caso em apreço distingue-se, no entanto, da situação descrita nesse acórdão pelo facto de que o Conselho não adoptou qualquer decisão a título interino para 1981, havendo da sua parte apenas a declaração na acta da sessão do Conselho de 15 a 17 de Dezembro de 1980, segundo a qual os Estados-membros deverão exercer as suas actividades piscatórias de forma a que as capturas tenham em consideração os TAC submetidos para 1981, pela Comissão ao Conselho nas suas propostas de 18 de Novembro e 16 de Dezembro de 1980.

21 Numa situação caracterizada pela inacção do Conselho, o Tribunal decidiu no seu acórdão de 5 de Maio de 1981, já citado, que, segundo o artigo 5.° do Tratado, os Estados-membros têm a obrigação de facilitar à Comunidade o cumprimento da sua missão e de se abster de todas as medidas susceptíveis de porem em risco a realização dos objectivo do Tratado; que essa disposição impõe aos Estados-membros deveres particulares de acção e de abstenção numa situação em que a Comissão, para responder a necessidades urgentes de conservação, submeteu ao Conselho propostas que, ainda que não tenham sido adoptadas por este, constituem o ponto de partida de uma acção comunitária concertada. O Tribunal declarou ainda que, tratando-se de um domínio reservado à competência da Comunidade, no âmbito do qual os Estados-membros só podem, enquanto tais, agir como representantes do interesse comum, não pode um Estado-membro, na ausência de uma acção adequada do Conselho, aplicar medidas de conservação a título interino, ainda que sejam eventualmente requeridas pela situação, senão em colaboração com a Comissão; que os Estados-membros tinham o dever de não instituir medidas de conservação nacionais às quais se opusessem objecções, reservas ou condições que a Comissão pudesse formular.

22 O Tribunal admitiu assim que, numa situação em que o Conselho não promulgou as medidas de conservação necessárias para preservar os recursos haliêuticos, essas medidas, que correspondem a necessidades urgentes, podem, com o objectivo de manter a Comunidade em situação de fazer face às suas responsabilidades, resultar de um processo de cooperação entre os Estados-membros e a Comissão.

23 Constata-se que esse processo só foi iniciado em 1981 entre o Reino dos Países Baixos e a Comissão e apenas para as espécies sarda e cavala, não tendo o Reino dos Países Baixos respondido ao convite da Comissão para que adoptasse as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das suas propostas. Nestas condições, sem que seja necessário que o Tribunal se pronuncie sobre as consequências jurídicas desta omissão de cooperação da parte de um Estado-membro, é forçoso constatar que não pode ser reconhecida a essas propostas, unilateralmente adoptadas pela Comissão e relativas às quotas de pesca a atribuir ao Reino dos Raíses Baixos, a natureza de regras comunitárias.

24 Por outro lado, como por diversas vezes o Tribunal já decidiu, a legislação comunitária deve ser certa e a sua aplicação previsível para os destinatários. Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial vigor quando se trata de uma regulamentação susceptível de comportar consequências financeiras, a fim de permitir aos interessados que conheçam com exactidão o alcance das obrigações que lhes são impostas.

25 Resulta do exposto que em 1981 não existia, no caso em apreço, qualquer regra de direito comunitário na acepção dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 cujo desrespeito pudesse legitimar a recusa da Comissão em financiar através do FEOGA as restituições à exportação e as intervenções que constituem objecto deste recurso.

26 Não sendo contestado o carácter efectivo das despesas efectuadas pelo Governo neerlandês, deve, em consequência, anular-se a Decisão 85/464 da Comissão, de 28 de Agosto de 1985, nos termos pedidos pelo recorrente, sem que seja necessário examinar os outros fundamentos e argumentos do recorrente.

Quanto às despesas

27 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se tal for requerido. Ora, o Reino dos Países Baixos não conclui pedindo a condenação da Comissão nas despesas. Daqui resulta que, ainda que a Comissão tenha sido vencida, cada parte deve suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) A Decisão 85/464 da Comissão, de 28 de Agosto de 1985, relativa ao apuramento das contas apresentadas pelo Reino dos Raíses Baixos a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1981, é anulada na medida em que não admitiu para efeitos de financiamento comunitário as contas apresentadas pelo Reino dos Raíses Baixos relativas a restituições à exportação no sector da pesca no montante de 16 691 422,52 HFL, bem como a intervenções no sector da pesca no montante de 1 963 259,79 HFL.

2) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, 15 de Dezembro de 1987.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart