RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 326/85 *

I — Exposição dos factos

1. O Regulamento n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3, p. 220), dispõe no seu artigo 1.°, n.° 2, que a Secção Garantia do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (adiante referido como «FEOGA») financia:

a) as restituições às exportações para países terceiros;

b) as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas.

Segundo o artigo 2.° deste regulamento, são financiadas as restituições à exportação para países terceiros concedidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

Segundo o artigo 3.°, são financiadas as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, efectuadas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

O artigo 5.°, n.° 2, alínea b), dispõe que a Comissão apura, antes do final do ano seguinte, com base nas contas anuais, as contas dos serviços e organismos habilitados a pagar as despesas referidas nos artigos 2.° e 3.°

De acordo com o artigo 1.° do Regulamento n.° 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas respeitantes ao Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia (JO L 186, p. 1; EE 03 F6, p. 70), os Estados-membros devem transmitir à Comissão as contas recapitulativas anuais, os relatórios e a relação recapitulativa das despesas, o mais tardar até 31 de Março do ano seguinte àquele no decurso do qual as despesas constantes desses documentos foram pagas. O artigo 8.° do Regulamento n.° 1723/72 da Comissão dispõe, na sua alínea a), que a decisão de apuramento das contas referidas no artigo 5.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 729/70 implica a determinação do montante das despesas efectuadas em cada Estado no decurso do ano em questão, atribuídas ao FEOGA, Secção Garantia.

2. As grandes linhas de uma política comum de pesca foram estabelecidas em 1970, através dos regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70 do Conselho, de 20 de Outubro de 1970 (JO L 236, p. 1). O acto de adesão de 1972 confirmou-as em parte e modificou-as em parte, nos artigos 100.° a 102.°, nomeadamente no que respeita ao acesso às fontes haliêuticas. O artigo 102.°, em particular, previu que, o mais tardar a partir do sexto ano após a adesão, o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, determinará as condições de exercício da pesca com o fim de garantir a protecção dos fundos e a conservação dos recursos biológicos do mar.

3. Os regulamentos n.os 2141/70 e 2142/70 foram substituídos pelo Regulamento n.° 100/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos de pesca (JO L 20, p. 1), e pelo Regulamento n.° 101/76 do Conselho, de 19 de

* Língua do processo: neerlandês.

Janeiro de 1976, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca (JO L 20, p. 19; EE 04 F1, p. 16).

O último considerando do Regulamento n.° 100/76 indicava que as despesas em que os Estados-membros incorressem por força das obrigações emergentes da aplicação do regulamento incumbiam à Comunidade, em conformidade com os artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70.

O Regulamento 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), determina igualmente as regras de aplicação do regime de restituições à exportação previstas no Regulamento n.° 100/76.

O Regulamento n.° 100/76 não continha qualquer disposição análoga à do artigo 26.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3796/81 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1981, que adopta a organização comum de mercado no sector dos produtos de pesca (JO L 379, p. 1; EE 04 F1, p. 185), aplicável a partir de 1982. De acordo com o citado n.° 2 do artigo 26.°, o financiamento das medidas de intervenção só é concedido, para os produtos provenientes de uma unidade populacional ou grupo de unidades populacionais, às quantidades eventualmente atribuídas ao Estado-membro em questão, com base no volume global de capturas autorizadas por unidade populacional ou grupo de unidades populacionais *(stocks)* em questão.

O artigo 1.° do Regulamento n.° 101/76 dispõe que, a fim de promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do sector da pesca e de favorecer a exploração racional dos recursos biológicos do mar e das águas interiores, é estabelecido um regime comum para a pesca nas águas marítimas, e são ainda estabelecidas medidas específicas tendo em vista acções adequadas e de coordenação das políticas de estrutura dos Estados-membros.

O artigo 4.° dispõe que, quando o exercício da pesca nas águas marítimas dos Estados-membros, referidos no artigo 2.°, expuser alguns dos seus recursos ao risco de uma exploração demasiado intensiva, o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, segundo o processo previsto no artigo 43.°, n.° 2, do Tratado, pode adoptar as medidas necessárias para a sua conservação, medidas essas que podem, nomeadamente, determinar restrições em matéria de captura de certas espécies, de zonas, de períodos de pesca, de métodos e de artes a utilizar.

4. A 6 de Abril de 1976, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 811/76, que estabelece a autorização temporária de certos regimes de quotas de capturas no sector da pesca (JO L 94, p. 1), no qual autorizava os Estados-membros a limitar as capturas das suas frotas de pesca em conformidade com os compromissos internacionais concluídos ou a concluir. No primeiro considerando desse regulamento, o Conselho salientava que «os recursos haliêuticos dos mares seriam consideravelmente ameaçados por capturas não controladas; que o desenvolvimento racional da produção dos produtos de pesca correria o risco de ser perturbado se as quantidades de pescado não fossem limitadas».

5. Em 6 de Outubro de 1976, a Comissão dirigiu ao Conselho uma proposta de regulamento instituindo um regime comunitário de conservação e gestão dos recursos de pesca sobre o qual, no Conselho, só em 1983 se conseguiu obter um acordo.

6. Em 3 de Novembro de 1976, o Conselho adoptou a resolução dita «da Haia», e no anexo VI declarou que, enquanto se aguardasse a entrada em vigor das medidas co-

munitárias em processo de elaboração, os Estados-membros não tomariam medidas unilaterais de conservação de recursos. Contudo, o Conselho previu, em todo o caso, que, se não se obtivesse um acordo no seio das comissões internacionais de pesca para o ano de 1977 e se, em seguida, não pudessem ser imediatamente adoptadas medidas comunitárias, os Estados-membros poderiam adoptar, a título de conservação e de forma não discriminatória, as medidas adequadas para garantir a protecção dos recursos localizados nas zonas de pesca ribeirinhas. Antes de adoptar estas medidas, o Estado-membro em causa deveria procurar obter a aprovação da Comissão, que deveria ser consultada em todas as fases desses processos.

7. Em 18 de Fevereiro de 1977, o Conselho afastou o Regulamento n.° 350/77, que define algumas medidas provisórias de conservação e de gestão dos recursos de pesca (JO L 48, p. 28) aplicáveis, o mais tardar, até 31 de Dezembro de 1977.

8. Aquando da sessão de 31 de Janeiro de 1978, o Conselho aprovou a comunicação da Comissão segundo a qual, na ausência de um regime comum, as medidas nacionais só poderiam ser tomadas na medida em que fossem estritamente necessárias para a conservação e a gestão dos recursos da pesca, não discriminatórias, conformes ao Tratado e após se ter procurado obter, previamente, o acordo da Comissão (JO C 154, p. 5).

9. Em 19 de Dezembro de 1978, o Conselho adoptou medidas provisórias, aplicáveis até ao fim do mês de Março de 1979.

10. Em 1 de Janeiro de 1979, expirou o período transitório previsto no artigo 102.° do acto de adesão de 1972. A partir dessa data, a competência para tomar medidas destinadas à conservação dos recursos marítimos devia pertencer plena e definitivamente à Comunidade. Não tendo conseguido chegar a acordo quanto às propostas da Comissão, o Conselho foi levado a adoptar novas medidas provisórias, no decurso do ano de 1979 e em Março de 1980.

11. Em 30 de Maio de 1980, o Conselho adoptou uma declaração relativa à política comum (JO C 158, p. 2), na qual se comprometia a adoptar uma política global comum de pesca, o mais tardar até 1 de Janeiro de 1981. De acordo com os tratados e em conformidade com a resolução de 3 de Novembro de 1976 (acordo da Haia), essa política deveria ser baseada, além do mais, nas medidas comunitárias nacionais e não discriminatórias de gestão dos recursos e de conservação e reconstituição das unidades populacionais e uma distribuição equitativa das capturas.

A Decisão 80/601 do Conselho, de 16 de Junho de 1980 (JO L 160, p. 48), fez referência a essa declaração e adoptou novas medidas provisórias, aplicáveis até 31 de Julho de 1980.

A Decisão 80/993 do Conselho, de 28 de Outubro de 1980, baseada nos tratados, relativa às actividades piscatórias exercidas nas águas sob a soberania ou a jurisdição dos Estados-membros, tomada a título provisório, enquanto se aguardava a adopção de medidas comunitárias definitivas (JO L 298, p. 38), previu as seguintes medidas provisórias, aplicáveis até 20 de Dezembro de 1980:

«1) Os Estados-membros exercem as suas actividades piscatórias de maneira a que sejam tidos em conta os totais admissíveis de capturas (TAC) e a parte dos TAC que foi atribuída a terceiros países no âmbito dos acordos e dos convénios concluídos com eles, conforme previsto no Regulamento n.° 754/80 e nas propostas da Comissão de 12 de Setembro e de 24 de Outubro de 1980, e informa-

rão a Comissão nos termos do Regulamento n.° 753/80. As capturas efectuadas no decurso do período provisório serão deduzidas das quotas que o Conselho fixará em definitivo para 1980.

2) No que respeita às medidas técnicas de conservação e de controlo dos recursos de pesca relativos a zonas geográficas não abrangidas pelo Regulamento n.° 2527/80 do Conselho, os Estados-membros aplicarão as mesmas medidas que aplicavam em 3 de Novembro de 1976, bem como outras medidas tomadas em conformidade com os processos e os critérios do anexo VI da resolução do Conselho de 3 de Novembro de 1976.»

Aquando da sessão de 15 a 17 de Dezembro de 1980, o Conselho adoptou uma declaração, constante da acta, prevendo que os Estados-membros exerceriam as suas actividades piscatórias de tal modo que as capturas efectuadas pelos seus navios no decurso do período de vigência das medidas provisórias teriam em conta os totais admissíveis de captura (TAC) submetidos, para 1981, ao Conselho pela Comissão nas suas propostas de 18 de Novembro e de 16 de Dezembro de 1980.

12. No domínio de conservação de recursos a Comunidade devia ter em conta, igualmente, os seus compromissos internacionais.

13. 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 à fixação, no que respeita a certas unidades populacionais de peixes que se localizam na zona de pesca da Comunidade, do total das capturas permitidas e da parte disponível para a Comunidade para 1981 (JO C 224, p. 2);

— uma modificação da proposta de regulamento do Conselho que estabelece as condições para o exercício da pesca do total das capturas permitidas para 1981 (JO C 224, p. 10), proposta de regulamento apresentada ao Conselho em 6 de Março de 1981 (JO C 224, p. 7);

— uma proposta de regulamento que estabelece a repartição entre os Estados-membros da totalidade das possibilidades de capturas, disponíveis para a Comunidade em 1981, de unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes que se localizam na zona de pesca da Comunidade (JO C 224, p. 11).

Numa declaração ao Conselho, de 27 de Julho de 1981 (JO C 224, p. 1), a Comissão expôs a situação resultante da falta de acordo sobre as suas propostas para a fixação, para 1981, dos TAC e das quotas. A Comissão recordou, referindo-se à jurisprudência do Tribunal, em particular ao acórdão de 5 de Maio de 1981 (Comissão/ /Reino Unido, 804/79, Recueil, p. 1045), que é titular de determinados direitos e obrigações por força do artigo 155.° do Tratado. Tendo em vista o interesse público prioritário e como medida de precaução enquanto se aguardava uma decisão final do Conselho, a Comissão apelou a todos os Estados-membros para que estes, em conformidade com os seus direitos e obrigações, exercessem as suas actividades de pesca de forma a garantir o respeito pelas suas propostas. A Comissão declarou igualmente que estava determinada a utilizar todos os meios ao seu alcance para garantir o respeito, pelos Estados-membros, das suas propostas, as quais considerava serem na situação então existente juridicamente vinculativas para estes.

Resulta da acta da reunião do Conselho de 27 de Julho de 1981 (PV/Cons. 37 Pêche 197, 8682/81, p. 8 e 9) que a declaração da Comissão foi contestada pelo Serviço Jurídico do Conselho e por diversos Estados-membros, e que, em conclusão, o Conselho acordou a discussão dos TAC e dos quotas propostos para 1981 para a sua reunião seguinte.

Por carta de 28 de Julho de 1981, a Comissão recordou aos Estados-membros a sua declaração, ao mesmo tempo que acrescentava que se considerava na obrigação não apenas de aprovar ou desaprovar, em função das suas propostas, as medidas nacionais que lhe viessem a ser submetidas, mas também de solicitar a todos os Estados-membros a adopção de medidas para conseguir o respeito de tais propostas. A Comissão sublinha que a sua posição era ditada pela necessidade de um controlo da actividade da pesca durante o período de vigência das medidas provisórias; que, enquanto aguardava a próxima reunião do Conselho, entendia dar o seu acordo às capturas cujo montante não excedesse os três quartos do montante das quotas por ela propostas. A Comissão convidou todos os Estados-membros a indicarem, o mais tardar até 24 de Agosto de 1981, as medidas que se propunham tomar para assegurar o respeito daquela regra geral durante o período de vigência das medidas provisórias.

14. Em 17 de Setembro de 1981, o Governo dos Países Baixos, modificando a sua decisão de 1980 que estabelecia a regulamentação provisória da limitação do volume de capturas de outras espécies de peixes do mar além do linguado e da solha, proibiu a captura da sarda e da cavala nas zonas III e IV e limitou, em certas condições, a captura a 22 000 toneladas nas zonas VI, VII e VIII. A Comissão aprovou esta medida nacional de conservação.

15. A partir de 1 de Janeiro de 1982 e até 31 de Março de 1982, as actividades de pesca exercidas nas águas comunitárias foram de novo regulamentadas por uma decisão provisória do Conselho, 81/1052, de 29 de Dezembro de 1981 (JO L 379, p. 52), que impunha aos Estados-membros que tivessem em consideração os TAC propostos pela Comissão em 24 de Julho de 1981. Na sequência, o Conselho adoptou, para 1982, outras medidas provisórias.

16. Em 25 de Janeiro de 1983, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 170/83, que instituiu um regime comunitário de conservação e gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2, p. 56). O artigo 3.° deste regulamento prevê a fixação dos TAC e o artigo 4.° a repartição da parte disponível dos TAC entre os Estados-membros. Foi em aplicação deste regulamento que o Conselho fixou, seguidamente, os TAC e as quotas necessários. Porém, não os fixou para o ano de 1981.

17. Por carta de 13 de Dezembro de 1983, a Comissão informou o Governo dos Países Baixos que as despesas de 16 688 198 HFL, efectuadas em 1981 pelos Países Baixos com as restituições à exportação de solhas e cavalas congeladas, não preenchiam as condições necessárias para o financiamento pelo FEOGA, porque não tinham sido efectuadas em conformidade com o direito comunitário. Na parte final da carta, a Comissão convidava o Governo dos Países Baixos a confirmar a exactidão da sua asserção relativamente ao montante das restituições.

18. Em 29 de Maio de 1984, a Comissão informou o Governo dos Países Baixos que as medidas de intervenção efectuadas nos Países Baixos em 1981, no montante de 1 963 259,79 HFL, também não podiam ser financiadas.

19. O Governo dos Países Baixos respondeu, em 29 de Junho de 1984, que não tinham sido infringidas as normas em matéria

de restituições; que nem o Regulamento n.° 3796/81 nem o Regulamento n.° 100/76 continham restrições relativas ao pagamento das restituições; que, no que respeita às medidas de intervenção, o artigo 26.° do Regulamento n.° 3796/81 só era aplicável a partir de 1 de Julho de 1982 e que o Regulamento n.° 100/76 não comportava tal limitação. O Governo dos Países Baixos assinalou, por outro lado, um certo número de inexactidões materiais.

20. Através da sua Decisão 85/464, 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), a Comissão recusou o financiamento das restituições à exportação no sector da pesca, num montante de 16 691 422,52 HFL e as intervenções no sector da pesca, num montante de 1 963 259,79 HFL.

21. A Comissão deu conhecimento desta decisão ao Reino dos Países Baixos por carta de 5 de Setembro de 1985.

II — Tramitação processual e pedidos das partes

1. O recurso do Reino dos Países Baixos deu entrada na Secretaria do Tribunal em 6 de Novembro de 1985.

2. O Tribunal, com base no relatório preliminar do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu abrir a fase oral do processo sem instrução prévia.

3. O *Reino dos Países Baixos*, recorrente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar nula a Decisão 85/464 da Comissão das Comunidades Europeias, de 25 de Agosto de 1985, na medida em que esta determina que as contas apresentadas pelo Reino dos Países Baixos para o exercício financeiro de 1981 relativas às restituições à exportação no sector da pesca no montante de 16 691 422,52 HFL, bem como às intervenções no sector das pescas, num montante de 1 963 259,79 HFL, não sejam reconhecidas para efeitos de financiamento comunitário.

4. *A Comissão*, recorrida, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

O recurso do Reino dos Países Baixos, interposto ao abrigo do artigo 173.° do Tratado CEE, fundamenta-se na violação das normas adoptadas para execução do Tratado. O recorrente considera que a Comissão interpretou de forma inexacta os artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 e os regulamentos n.^{os} 100/76, 110/76 e 2730/79.

Em apoio do seu recurso, o Reino dos Países Baixos desenvolve argumentos principais, relativos às restituições e intervenções e à acção da Comissão, segundo os quais considera que a tese da Comissão relativa às quotas não pode ser seguida, e argumentos subsidiários, segundo os quais considera que tal tese só pode ser parcialmente seguida para 1981, atendendo à data das propostas da Comissão.

A — *Argumentos principais*

1. O *Reino dos Países Baixos* argumenta que não existia, em 1981, uma política comum de pesca tal como existe actualmente; que, em particular, não existia uma política comum real em matéria de conservação. Admite, todavia, que, nas circunstâncias então existentes, a Comissão tinha o poder de exigir aos Estados que tomassem medidas de

conservação em conformidade com as suas propostas.

a) *Restituições e intervenções*

O recorrente contesta, no entanto, que as medidas de conservação e a política de mercado devam ser postas no mesmo plano. Trata-se de regulamentações cujos fins diferem totalmente; a conservação funda-se em considerações de ordem biológica, absolutamente distintas da política de mercado. Segundo a recorrente, as despesas feitas em conformidade com as regras da política de mercado deviam ser tomadas em consideração para o financiamento comunitário.

O recorrente argumenta que nem o artigo 23.° do Regulamento n.° 100/76, ainda aplicável, nem o artigo 25.° do posterior Regulamento n.° 3796/81 contêm restrições relativas à possibilidade de financiar as restituições à exportação, contrariamente ao artigo 26.° do Regulamento n.° 3796/81, que contém essa restrição no que respeita às intervenções efectuadas a partir do ano de 1982. O Regulamento n.° 2730/79 também não contém condições que imponham que o peixe a exportar tenha sido capturado nos limites da quota autorizada. Segundo o recorrente, tal condição suplementar não podia ser estabelecida pela Comissão na ausência de disposições de maior alcance adoptadas pelo legislador comunitário.

Ao sustentar que a situação seria unicamente regulamentada pelos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, a Comissão ignoraria o Regulamento n.° 100/76, que estabelece a organização comum do mercado no sector dos produtos da pesca e o facto de que este não comporta restrições ao financiamento. Isto conduziria igualmente a uma situação extremamente incerta; com efeito, para recusar o financiamento comunitário bastaria sustentar que uma qualquer regra de direito comunitário tinha sido violada, e isto independentemente das disposições específicas em causa.

Segundo o recorrente, a referência ao acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 (Países Baixos/Comissão, 11/76, Recueil, p. 245) não seria, no caso concreto, conclusiva, já que a organização comum do mercado no sector da pesca não contém restrições do género daquelas referidas pela Comissão. A jurisprudência citada não provaria minimamente que, em caso de contradição com o direito comunitário, o pagamento não poderia ser efectuado. Tal só ocorreria caso a violação do Tratado perturbasse efectivamente o funcionamento correcto da organização do mercado, o que se não verificaria no caso em apreço.

O recorrente considera que a invocação dos acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979 (França/ /Comissão, 15 e 16/76, Recueil, p. 321) e de 27 de Fevereiro de 1985 (Itália/Comissão, 56/83, Recueil, p. 703) é pouco pertinente, dado que esses casos respeitariam a uma ajuda nacional complementar, incompatível com o direito comunitário.

O recorrente observa que as quotas teriam sido estabelecidas com o objectivo de conservar as unidades populacionais e não poderiam servir de base para as relações de concorrência. De resto, no caso em apreço não teria existido distorção da concorrência. Em 1981, nenhum Estado-membro teria suspendido a pesca de sarda e de cavala e não seria exacto que tivessem sido concedidas vantagens económicas em alguns Estados e não noutros.

O recorrente afirma que qualquer pedido de restituição que preencha as condições previstas deveria obter uma resposta favorável, podendo o requerente recorrer aos tribunais para obter a restituição, e ainda que não lhe teria sido possível zelar para que o peixe pescado em violação das quotas não fosse tomado em consideração. A condição do respeito pela quota imposta pela Comissão deveria ter sido, de uma maneira ou de outra, objecto de um controlo efectivo. Ora, as regulamentações comunitárias não teriam previsto um tal sistema de controlo e os Es-

tados não poderiam ter imposto, eles próprios, condições suplementares à concessão das restituições. O recorrente observa que as condições respeitantes ao facto de os peixes se encontrarem em livre prática e serem de boa qualidade comercial poderiam perfeitamente ser controladas pelo organismo de pagamento, contrariamente à condição respeitante ao limite da quota, que implicaria a necessidade de determinar de que Estado se tratava na realidade. Isto seria praticamente impossível. A sugestão do recurso à apreensão-confisco seria igualmente difícil de aplicar na prática.

A situação seria análoga no que respeita às intervenções. Ainda aqui, o Regulamento n.° 100/76 não teria estabelecido qualquer restrição relativa ao financiamento das medidas de intervenção. A adopção do limite previsto no artigo 26.° do Regulamento n.° 3796/81 a partir de 1982 não faria mais do que salientar que uma semelhante limitação não existia em 1981 e que as medidas de intervenção no sector da pesca eram susceptíveis de ser incondicionalmente financiadas com recursos comunitários. Não se vê por que razão este texto respeitaria unicamente às relações internas.

b) *A acção da Comissão*

O Reino dos Países Baixos considera que a Comissão não utilizou todos os meios à sua disposição para prevenir a violação das quotas.

Com base nas declarações mensais, a Comissão poderia ter previsto essa evolução e introduzido as regras para a controlar, diminuindo ou suprimindo a restituição, tal como o fez em 1984, e seria injusto imputar, aquando da liquidação das contas do FEOGA, ou seja, três ou quatro anos mais tarde, toda a responsabilidade pela violação das quotas aos Estados-membros que não teriam tido possibilidades de adaptar o seu comportamento a tempo. O comportamento da Comissão dificilmente seria compatível com as observações feitas em 1985 pelo Parlamento Europeu quanto às contas do FEOGA, nas quais pedia à Comissão que enunciasse os problemas à medida que eles se colocassem, de modo a que os Estados pudessem eventualmente corrigir os seus erros antes que estes provocassem consequências graves.

Resultaria, igualmente, das respostas dadas em 1983 pela Comissão ao Tribunal de Contas europeu que a Comissão só teria adoptado a sua posição num momento tardio e que teria sido apenas pela carta da Comissão de 13 de Dezembro de 1983 que a recorrente teria podido conhecer a posição da Comissão; a remissão feita pela Comissão para a sua declaração de 27 de Julho de 1981, na qual fez saber que utilizaria todos os meios ao seu alcance para assegurar o respeito pelas suas propostas, seria incorrecta.

O recorrente acrescenta que a Comissão poderia igualmente ter desencadeado contra o Reino dos Países Baixos a acção por incumprimento prevista no artigo 169.° do Tratado, caso fosse de opinião que tinha havido uma violação do Tratado. Não o fez, e não seria conveniente extrair consequências financeiras dessa pretensa violação do direito comunitário vários anos após a realização das despesas. Agindo dessa forma, a Comissão privaria igualmente um Estado-membro das garantias processuais previstas no artigo 169.° do Tratado. A remissão para o acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 (15 e 16/76, supracitado) não seria determinante para a rejeição deste último argumento. Neste acórdão, o Tribunal teria apenas declarado

que o processo por incumprimento e o do apuramento das contas são independentes um do outro, uma vez que prosseguem fins diferentes e são disciplinados por normas diferentes.

O recorrente objecta ainda ser necessário extrair do modo de agir da Comissão que ficaria dependente da sua vontade o associar ou não a qualquer violação do direito comunitário que, em sua opinião, seja cometida a sanção financeira prevista pelo Regulamento n.° 729/70, o qual, no entanto, só permitiria a recusa do financiamento comunitário em caso de violação das disposições financeiras comunitárias em causa.

O recorrente considera que a Comissão dispõe de um certo poder discricionário de definição da natureza e da gravidade de uma violação do Tratado. Tal teria sido claramente ilustrado pelo processo utilizado aquando do apuramento das contas, cujo relatório de síntese era acompanhado de diversas adendas exprimindo diferentes opiniões.

2) *A Comissão* responde que julga útil, antes de refutar os argumentos da recorrente, expor a sua posição relativamente ao carácter juridicamente vinculativo das suas propostas relativas aos TAC e às quotas, ainda que tal não seja contestado pela recorrente, já que o carácter vinculativo das suas propostas seria uma condição indispensável para a validade de decisão impugnada.

A Comissão afirma que, na sua declaração de 27 de Julho de 1981, se referiu expressamente à jurisprudência do Tribunal. Ao fazê-lo, visava não apenas o acórdão de 5 de Maio de 1981 (Comissão/Reino Unido, 804/79, Recueil, p. 1045), mas igualmente o acórdão de 10 de Julho de 1980 (Comissão/ /Reino Unido, 32/79, Recueil, p. 2403), tal como o fez no seu relatório de síntese.

— No seu acórdão de 10 de Julho de 1980 (32/79, já citado) o Tribunal especificou as obrigações dos Estados-membros, ao declarar, no n.° 25, que «tanto o artigo 102.° do acto de adesão como o Regulamento n.° 101/76 do Conselho, em especial no seu artigo n.° 4, tal como o anexo VI da Resolução da Haia e a declaração do Conselho de 31 de Janeiro de 1978, assentam no duplo pressuposto de que devem ser tomadas medidas para responder às necessidades de conservação verificadas e que, se essas medidas não puderem ser instituídas em tempo útil numa base comunitária, os Estados-membros têm não somente o direito mas igualmente a obrigação de agir no interesse da Comunidade».

— No seu acórdão de 5 de Maio de 1981 (204/79, já citado), o Tribunal declarou que a omissão do Conselho não podia, em caso algum, restituir aos Estados-membros a competência e a liberdade de agir unilateralmente neste domínio (n.° 20) e que as medidas de conservação deviam ser definidas com o auxílio de todos os elementos de direito disponíveis, mesmo que incompletos, e fazendo-se apelo aos princípios estruturais que estão na base da Comunidade; que esses princípios exigem que a Comunidade se mantenha, em qualquer circunstância, em condições de fazer face às suas responsabilidades, no respeito pelos equilíbrios essenciais desejados pelo Tribunal (n.° 23). O Tribunal fez referência, no n.° 25 do seu acórdão, às propostas da Comissão quanto

às medidas provisórias adoptadas pelo Conselho e mencionou por diversas vezes, nos n.os 27, 28, 30, 31 e 32, o papel da Comissão aquando da aprovação, pelos Estados-membros, de medidas de conservação, e, no n.° 31, a obrigação de os Estados-membros, na situação então existente, consultarem a Comissão de maneira circunstanciada e de procurarem, com boa fé, obter a sua aprovação, bem como o seu dever de não instituir medidas de conservação nacionais que se choquem com reservas ou condições que a Comissão pudesse formular.

Em face desta jurisprudência, a Comissão considera-se justificada para, em 1981, referindo-se aos artigos 5.° e 155.° do Tratado CEE, ter informado os Estados-membros de que considerava que as suas propostas, nas circunstâncias então existentes, eram vinculativas. O Conselho sublinhou repetidamente que os recursos biológicos do mar seriam consideravelmente ameaçados por actividades de pesca ilimitadas e as propostas da Comissão para 1981 tiveram em consideração os pareceres científicos das organizações internacionais e os pareceres do Comité Científico da Pesca instituído pela Comissão, e tiveram ainda em consideração, por outro lado, as obrigações internacionais da Comunidade. É lógico que, na sua declaração de 27 de Julho de 1981, a Comissão tenha considerado as suas propostas como legalmente vinculativas e tenha, pura e simplesmente, pedido aos Estados que as pusessem em prática. Para a Comissão, teria sido um acto de má gestão começar por convidar os Estados-membros a consultá-la sobre as medidas de conservação por eles consideradas, para em seguida lhes comunicar as suas objecções, reservas ou condições. Tal procedimento teria retardado ainda mais, sem utilidade, a intervenção das medidas de conservação necessárias, uma vez que os Estados tinham conhecimento que a Comissão só aprovaria medidas correspondentes às suas propostas, e pouco efeito teria face aos Estados-membros que tivessem negligenciado a tomada das medidas necessárias. A Comissão recorda que o próprio Conselho, na sua declaração de 15 e 17 de Dezembro de 1980, considerou que os Estados deviam ter em conta, no exercício das suas actividades de pesca, os TAC propostos pela Comissão para 1981.

Finalmente, a Comissão considera que a sua declaração de 27 de Julho de 1981, na qual considerava as suas propostas como juridicamente vinculativas, não teria outro alcance que não fosse recordar e concretizar as obrigações dos Estados-membros que, segundo a jurisprudência, decorreriam da omissão do Conselho.

a) *Restituições e intervenções*

A Comissão responde que a distinção feita pela recorrente entre a política de conservação e a política de mercado é artificial e não pertinente no caso em apreço. Estas duas políticas formam, juntamente com a política estrutural, a política comum de pesca, englobando, com base nos artigos 39.° e 40.° do Tratado CEE, todas as actividades económicas desse sector, tanto ao nível da produção como ao nível da comercialização. As medidas de conservação são, é certo, igualmente baseadas nos dados biológicos, mas o seu objectivo estaria ligado à economia do sector da pesca. As medidas de conservação comunitárias estão, claramente, na dependência das regras comunitárias, no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas na acepção dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, os quais determinam exclusivamente a situação jurídica.

Os citados artigos 2.° e 3.° foram sempre interpretados no sentido de que as despesas deviam ter sido efectuadas em estrita conformidade com a regulamentação comunitária.

Segundo a jurisprudência constante do Tribunal, as disposições dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 só permitem à Comissão tomar a seu cargo os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas para os diferentes sectores dos produtos agrícolas. Conforme o Tribunal decidiu, nomeadamente no n.° 9 do seu acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 (11/76, citado), esta interpretação estrita impor-se-ia, para além do mais, devido à finalidade do Regulamento n.° 729/70.

Segundo a Comissão, a tese da recorrente, segundo a qual o Regulamento n.° 729/70 só permite a recusa do financiamento comunitário caso sejam infringidas as regras em vigor relativas à concessão das restituições à exportação e dos montantes para intervenção, não encontra qualquer apoio no texto do regulamento e é contrária à jurisprudência do Tribunal. Tanto no acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 (15 e 16/76, citado), como no de 27 de Fevereiro de 1985 (56/83, citado), o Tribunal examinou violações do Tratado que se situavam fora do terreno das regras financeiras relativas ao pagamento dos montantes para os quais fora pedido o financiamento. Resultaria desses dois acórdãos que o Tribunal admite o princípio de que qualquer acto de um Estados-membro incompatível com o direito comunitário pode dar lugar à recusa do financiamento comunitário, desde que esse acto tenha originado despesas a cargo do FEOGA. No acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 (15 e 16/76, já citado), o Tribunal recordou ainda, no n.° 28, que a Comissão não goza de qualquer poder discricionário em matéria de apuramento das contas e sublinhou, no n.° 31, que as medidas nacionais suplementares poderiam comprometer a igualdade de tratamento e, assim, falsear as condições de concorrência entre Estados-membros.

Segundo a Comissão, é incontestável que um Estado-membro, ao permitir aos seus pescadores que ultrapassem as quotas, lhes concede uma vantagem não negligenciável, e que a distorção da concorrência que daí resulta será ainda agravada se tal ultrapassagem provocar despesas suplementares a cargo do FEOGA. O argumento de que em 1981 nenhum Estado tinha interrompido a pesca à sarda e à cavala e que, portanto, não houve distorção de concorrência, não é pertinente, pois, segundo o mesmo raciocínio, as ajudas nacionais proibidas pelo artigo 92.° do Tratado CEE deixariam de o ser a partir do momento em que todos os Estados as concedessem.

A Comissão sublinha que não se trata tanto de saber se a infracção ao Tratado perturbou o bom funcionamento da organização comum de mercado, mas se provocou despesas inúteis e injustificadas, sob a forma de restituições e de despesas de intervenção. Seria injusto e arbitrário ter em consideração, aquando do apuramento das contas, unicamente as consequências provocadas pela violação do Regulamento n.° 100/76 e ignorar as violações das outras disposições da política comum de pesca.

A Comissão considera que um Estado que permite, ou, pelo menos, não impede que os seus pescadores ultrapassem as quotas atribuídas viola as obrigações comunitárias que para ele resultam da política comum no sector da pesca, tal como esta foi definida com vista à realização dos objectivos do artigo 39.° do Tratado CEE, em conformidade

com os artigos 40.° e 43.° do mesmo Tratado.

A Comissão contesta que o seu ponto de vista provocasse uma grande incerteza jurídica, com consequências financeiras importantes e injustas para os Estados. Segundo a Comissão, não se coloca qualquer questão de incerteza jurídica, pelo menos à luz do direito comunitário. Todos os Estados sabiam que deviam organizar convenientemente a gestão das quotas e a obrigação de as fazer respeitar era totalmente distinta das eventuais consequências da violação dessa obrigação quanto ao apuramento das contas. Pela mesma razão, não tem pertinência qualquer referência às observações do Parlamento Europeu.

O facto de que uma violação da quota poder conduzir a uma redução do montante a financiar pelo FEOGA não pode ter constituído uma surpresa inesperada para os Estados, devido à prática da Comissão, apoiada neste ponto pelo Tribunal, de ter em conta, no âmbito do FEOGA, não somente a aplicação correcta das referidas disposições financeiras relativas ao pagamento das restituições e dos montantes de intervenção, mas igualmente outras violações possíveis do Tratado. Incumbia, portanto, aos Estados limitar ao máximo o prejuízo financeiro para eles decorrente da violação da quota. A única incerteza na qual a recorrente se poderia ter baseado era material, a saber, a questão de determinar se a Comissão ia ou não realizar efectivamente uma redução na sequência da violação das quotas; esta incerteza, no entanto, em nada isentava a recorrente das suas obrigações.

Segundo a Comissão, a não aceitação, para efeitos de financiamento de despesas com quantidades de peixes pescados para além da quota, derivaria dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, e a ausência, em 1981, de regras especiais relativas às consequências da violação das quotas para o financiamento comunitário não tinha qualquer importância; seria supérfluo e fora das práticas habituais prever disposições especiais relativas às consequências, para o FEOGA, de tais infracções «externas».

No que respeita ao artigo 26.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3796/81, a Comissão argumenta, em primeiro lugar, que essa disposição não respeita ao caso concreto, dado só ter entrado em vigor em 1982. Sustenta em seguida que, mesmo que essa disposição tivesse o significado adiantado pela recorrente, tal constituiria uma modificação não retroactiva da situação jurídica precedente. Mas, a Comissão contesta que o artigo 26.° tenha esse significado. O fim desta disposição parece ser, sobretudo, o de especificar que os Estados-membros deviam recusar aos seus pescadores ou organizações de produtores qualquer compensação a título de intervenção para os peixes capturados fora da quota; parece, portanto, respeitar, antes de mais, às relações jurídicas entre os Estados e os seus pescadores e organizações de produtores. Isto poderia explicar, igualmente, porque é que esta disposição trata apenas de intervenções e não de restituições. Tudo isto não significa, no entanto, de forma alguma, que, sem a disposição do artigo 26.°, os Estados não tivessem o direito de recusar o financiamento às medidas de intervenção relativas ao peixe capturado em violação da quota. É impossível que um Estado possa ser obrigado, em virtude das disposições comunitárias relativas ao regime das restituições, a pagar restituições por peixe pescado em infracção a uma proibição de capturas.

Na opinião da Comissão, a afirmação da recorrente segundo a qual, quando o exportador tem direito a uma restituição, esta deve ser incondicionalmente considerada para efeitos de financiamento comunitário, ba-

seia-se na concepção errada de que o Regulamento n.° 729/70 se refere unicamente às regras financeiras. A aplicação correcta das regras financeiras ou técnicas constitui uma condição necessária, mas não suficiente, para a concessão do financiamento comunitário. Quando o Estado-membro infringe outras disposições comunitárias, originando assim despesas suplementares, perde o seu direito ao financiamento comunitário, independentemente do facto de ter ou não meios de acção contra os beneficiários das restituições ou intervenções. O apuramento das contas faz-se no âmbito das relações entre os Estados-membros e a Comunidade, e o elemento decisivo, para a concessão do financiamento comunitário, é exclusivamente a questão de saber se o Estado respeitou as suas obrigações comunitárias.

A Comissão não ignora que, devido à liberdade de trocas intercomunitárias, nem sempre é possível determinar com exactidão se os produtos declarados com vista à concessão de restituições provêm de quantidades capturadas no Estado-membro em causa, em violação da quota em vigor para esse Estado. Sustenta, no entanto, que teve em consideração essa situação no seu método de cálculo e que convidou os Estados a completar os números indicados no decurso do processo de concertação. O recorrente não fez uso dessa possibilidade e, portanto, admitiu, de facto, os números da Comissão.

b) *Actuação da Comissão*

Quanto às críticas enunciadas na rubrica «Actuação da Comissão», a Comissão reafirma que cada Estado é, ele próprio, responsável pelo efectivo e eficaz respeito da quota que lhe é atribuída, dado que se encontra na melhor posição para zelar por esse respeito. O argumento de que a Comissão tomara conhecimento, através das declarações mensais, da evolução das restituições é erróneo; essas declarações só continham valores globais, sem especificação do período em que o peixe fora exportado, nem referências sobre a zona do TAC, da quota e do período em que o peixe em causa foi capturado. Além disso, o verdadeiro controlo da exactidão dos números só podia e devia ser feito aquando do apuramento das contas. Só a partir desse momento é que a Comissão podia determinar as consequências financeiras precisas da ultrapassagem das quotas.

A Comissão recorda as disposições relativas ao processo de apuramento das contas, a fim de evitar qualquer equívoco a respeito do ónus da prova. Resultaria, em primeiro lugar, das disposições dos regulamentos n.^{os} 729/70 e 1723/72, que o Estado-membro deve, em princípio, provar o bem fundado das suas despesas, tal como o Tribunal reconheceu, nomeadamente, nos acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979 (15 e 16/76, citados) e de 12 de Julho de 1984 (Luxemburgo/Comissão, 44/83, Recueil, p. 2931). Daí resultaria, em segundo lugar, que basta à Comissão demonstrar, para que o montante das despesas declaradas por um Estado-membro não seja admitido ao financiamento, a sua não conformidade, pelo menos em parte, com o direito comunitário. No caso em apreço, a Comissão considera que deve demonstrar que a infracção ao Tratado pode ter originado despesas que, caso contrário, não teriam tido lugar, sem ter de demonstrar a importância dessas despesas suplementares. Resulta claro, para a Comissão, que a exportação ou as intervenções no mercado não podiam ter tido lugar no que respeita às quantidades de peixe referidas, já que estas não estariam disponíveis caso as quotas não tivessem sido ultrapassadas.

Em terceiro lugar, o apuramento das contas faz-se com base em documentos que o Es-

tado-membro submete à Comissão antes que esta tome uma decisão. A validade desta decisão só pode, portanto, ser apreciada com base nos dados de que a Comissão dispunha no momento de tomar a decisão.

A fim de garantir a máxima protecção jurídica, a Comissão precisa que prolongou o processo previsto através de um diálogo alargado; este processo de diálogo foi igualmente levado até final com as autoridades dos Países Baixos.

A Comissão considera, todavia, que o recorrente, ao sustentar que a Comissão possui uma certa competência discricionária na determinação de natureza e da importância de uma violação do Tratado, ignora a natureza da concertação estabelecida. Esta concertação podia conduzir à revisão, pela Comissão, das suas conclusões iniciais, mas à luz dos esclarecimentos e informações suplementares fornecidos pelo Estado-membro.

Segundo a Comissão, a censura por não ter intentado contra os Países Baixos o processo por incumprimento previsto no artigo 169.° do Tratado é desprovida de fundamento, face aos n.os 22 a 28 do acórdão do Tribunal de 7 de Fevereiro de 1979 (15 e 16/76, citados). É normal que as consequências das infracções ao Tratado em causa sejam tratadas no quadro da aplicação dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70.

A Comissão sublinha que, pela sua declaração de 27 de Julho de 1981, fez claramente saber que estava determinada a utilizar todos os meios ao seu alcance para garantir o respeito pelos Estados das suas propostas, as quais considerava, na situação existente, como juridicamente vinculativas para estes.

B — *Argumentos subsidiários*

1. A título subsidiário, o *Reino dos Países Baixos* argumenta que o ponto de vista da Comissão, para 1981, só era parcialmente válido. Pela sua declaração de 27 de Julho de 1981, a Comissão apenas pretendeu tornar as suas propostas vinculativas temporariamente, enquanto esperava uma posterior decisão do Conselho. A intenção da Comissão não podia ser a de substituir a decisão do Conselho, que podia, com efeito, tomar uma decisão ainda mais tarde no decurso desse ano, tendo então em conta os objectivos específicos dos Estados. Aliás, a Comissão aprovou tanto a regulamentação provisória dos Países Baixos, do início de 1981, como a alteração de Setembro de 1981.

O recorrente sustenta que, até ao momento da declaração de 27 de Julho de 1981, não esteve sujeito a qualquer outra limitação de capturas para além do seu limite nacional, o qual, logicamente, não estabelecia qualquer ligação entre as regras limitativas das capturas e as restituições à exportação. Mesmo admitindo que tal ligação devesse ser admitida, ela só seria aplicável após 27 de Julho de 1981 e todas as restituições concedidas até essa data tê-lo-iam sido com justo título.

O recorrente observa em seguida não ser justo que a Comissão tenha considerado em paralelo o montante das restituições pagas em 1981 e a quantidade de peixe pescado no decurso do mesmo ano. Poder-se-ia admitir que as restituições pagas no início de 1981 correspondiam às exportações de 1980; que, além disso, tinham sido pagas restituições para peixe pescado anteriormente e armazenado como peixe congelado. A Comissão também não tinha tomado em consideração as quantidades provenientes de zonas não submetidas a quotas, as quais teriam sido assaz importantes em 1981. Por-

tanto, deviam ser introduzidas correcções na decisão da Comissão.

O recorrente interroga-se, por fim, de um modo genérico, se a concepção da Comissão, ao impor sanções financeiras ao Estado em causa, para empregar um termo utilizado pelo Tribunal de Contas europeu, tem em conta as circunstâncias particulares existentes no sector da pesca. Os problemas que se colocam quanto às limitações de captura e ao seu controlo não permitem considerar tais limitações de captura simplesmente como obrigações de resultado certo a cuja integral satisfação o Estado-membro pudesse ser obrigado. Isto seria tanto mais verdadeiro quanto se trata, no presente caso, de um período durante o qual nem a Comissão nem os Estados-membros haviam ainda adquirido experiência suficiente.

2. A *Comissão* responde que a ligação entre as medidas limitativas das capturas e o financiamento comunitário das restituições não fora estabelecida pela sua declaração de 27 de Julho de 1981 mas pelo artigo 2.° do Regulamento n.° 729/70.

Segundo a Comissão, a obrigação de os Estados-membros, em caso de inacção do Conselho, tomarem, eles próprios, as medidas de conservação necessárias e de, ao fazê-lo, terem em conta as objecções, reservas ou condições da Comissão, decorre dos artigos 5.° e 155.° do Tratado. Considerada à luz da jurisprudência do Tribunal, a obrigação comunitária de aplicar as medidas de conservação necessárias, aprovadas pela Comissão, tinha, portanto, vinculado os Estados durante todo o ano de 1981.

A Comissão considera que incumbia à recorrente apoiar com números as suas afirmações, no que respeita às quantidades já pescadas em 1980, durante o processo de concertação tal como outros Estados fizeram, o que teria permitido à Comissão adaptar os seus cálculos. A Comissão não contesta que devia ter tido em conta as descargas de peixe provenientes de zonas não submetidas à quota se o recorrente lhe tivesse fornecido os dados necessários, no decurso do processo de concertação.

Na ausência de contestação fundamentada dos números apresentados antes da decisão de apuramento, a Comissão considera que os cálculos, relativos às despesas suplementares devidas às diferentes violações das quotas, devem ser considerados como factos admitidos, pelo que não é admissível qualquer prova em contrário.

A Comissão considera, finalmente, que as limitações de captura obrigavam efectivamente os Estados a tomar as medidas de aplicação e de controlo necessárias para garantir a obtenção do resultado desejado e que o Reino dos Países Baixos vinha já aplicando, há um bom número de anos, limitações de capturas similares, nomeadamente em execução das obrigações assumidas no âmbito das organizações internacionais de pesca; não se poderia portanto falar de insuficiente experiência da sua parte.

F. Schockweiler
Juiz relator