

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
29 de Junho de 1994 *

No processo C-135/92,

Fiskano AB, sociedade de direito sueco, com sede em Göteborg (Suécia), representada por H. M. Fahner, advogado no foro de Leeuwarden, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado T. Loesch, 8, rue Zithe, contra a Comissão das Comunidades Europeias,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Thomas van Rijn, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão das Comunidades Europeias contida na carta enviada em 19 de Fevereiro de 1992 pelo seu director-geral, J. Almeida Serra, ao embaixador da Suécia junto das Comunidades Europeias, Sua Excelência Stig Brattström, relativa a uma infracção imputada a um navio sueco no âmbito do acordo de pesca e entre a Comunidade Económica Europeia e o Governo da Suécia, assinado em Bruxelas em 21 de Março de 1977 e aprovado pelo Conselho, em nome da Comunidade, através do Regulamento (CEE) n.º 2209/80, de 27 de Junho de 1980 (JO L 226 p. 1; EE 04 F1 p. 100),

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, D. A. O. Edward, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias (relator) e F. Grevisse, juízes,

advogado-geral: M. Darmon

secretário: H. von Holstein, secretário adjunto

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 1 de Julho de 1993, em que a sociedade Fiskano AB esteve representada por E. J. Rotshuizen, advogado no foro de Leeuwarden,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 27 de Outubro de 1993,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 25 de Abril de 1992, a sociedade Fiskano AB interpôs, ao abrigo do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE, um recurso de anulação da decisão da Comissão das Comunidades Europeias contida na carta enviada em 19 de Fevereiro de 1992 pelo seu director-geral, J. Almeida Serra, ao embaixador da Suécia junto das Comunidades Europeias, Sua Excelência Stig Brattström.

- 2 A carta em questão é relativa a infracções imputadas ao navio de pesca sueco Lavön, cuja proprietária é a sociedade recorrente.

- 3 Esta carta inscreve-se no âmbito do acordo de pesca entre a Comunidade Económica Europeia e o Governo da Suécia, assinado em Bruxelas em 21 de Março de 1977 e aprovado pelo Conselho, em nome da Comunidade, através do Regulamento (CEE) n.º 2209/80, de 27 de Junho de 1980 (JO L 226, p. 1; EE 04 F1 p. 100). O acordo estabelece as modalidades e as condições de exercício da pesca que apresenta um interesse comum para as duas partes. As condições a respeitar pelos navios suecos que exercem a pesca nas águas da Comunidade são fixadas anualmente por regulamento do Conselho.

- 4 Desde Novembro de 1989, a sociedade Fiskano solicitou periodicamente licenças para o exercício da pesca pelo seu navio Lavön nos anos de 1990, 1991 e 1992.

- 5 Em 10 de Dezembro de 1991, o Lavön pescava na zona de pesca dos Países Baixos quando foi objecto de uma fiscalização pelo Algemene Inspectie Dienst do Ministério neerlandês da Agricultura, do Ambiente e das Pescas. Como o navio não constava da lista que as autoridades neerlandesas tinham recebido da Comissão, e não parecia, portanto, titular de uma licença de pesca, as autoridades neerlandesas informaram disso a Comissão. A verificação efectuada posteriormente pelos serviços da Comissão revelou que, embora o Lavön constasse das listas mensais de Janeiro, Fevereiro, Março e Abril de 1991, em contrapartida não constava da lista mensal de Dezembro de 1991 que as autoridades suecas tinham enviado à Comissão. Por conseguinte, o Lavön não tinha licença de pesca para o mês de Dezembro.

- 6 Em 19 de Fevereiro de 1992, a Comissão enviou ao embaixador da Suécia junto das Comunidades Europeias a carta a que se refere o recurso, de que foi entregue uma cópia à sociedade Fiskano em 26 de Fevereiro de 1992.

7 O teor da carta era o seguinte:

«A Comissão das Comunidades Europeias foi informada pelas autoridades neerlandesas encarregadas da fiscalização da pesca de que o navio de pesca 'Lavön', arvorando bandeira sueca, foi observado a efectuar operações de pesca nas águas neerlandesas (posição 54°19' Norte e 0°410' Este) no período de 9 a 15 de Dezembro de 1991.

A Comissão verificou que o referido navio não estava de posse de uma licença que o autorizasse a pescar nas águas comunitárias durante o referido período e que, por conseguinte, exercia actividades de pesca ilegais.

Em conformidade com o artigo 3.º, n.os 7 e 8, do Regulamento (CEE) n.º 3939/90 do Conselho (JO L 378 de 31 de Dezembro de 1990), a Comissão informa as autoridades da Suécia de que, durante um período de doze meses consecutivos, a partir de 15 de Dezembro de 1991, o referido navio de pesca não será tomado em consideração para a concessão de uma nova licença de pesca emitida em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 3885/91 do Conselho (JO L 367 de 31 de Dezembro de 1991).»

8 A sociedade recorrente reclamou perante a Comissão em 30 de Março de 1992. Por carta de 5 de Maio de 1992, a Comissão declarou que essa reclamação não tinha fundamento. A Fiskano interpôs então o presente recurso.

9 A sociedade recorrente invoca, designadamente, a violação por parte da Comissão do Tratado CEE e de determinados princípios gerais do direito comunitário. Na réplica, invoca, além disso, ao abrigo do artigo 184.º do Tratado, a ilegalidade do Regulamento (CEE) n.º 3929/90 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1990, que fixa, para o ano de 1991, determinadas medidas de conservação e de gestão dos recursos da pesca aplicáveis aos navios que arvoram pavilhão da Suécia (JO L 378, p. 48).

- 10 A Comissão considera, a título principal, que o recurso é inadmissível. A título subsidiário, contesta ter violado o direito comunitário. Além disso, a Comissão alega o carácter extemporâneo da excepção de ilegalidade invocada pela recorrente na réplica.

Quanto ao enquadramento jurídico do litígio

- 11 A título preliminar importa recordar os elementos essenciais do enquadramento jurídico do presente litígio.
- 12 Nos termos do artigo 1.º do acordo de pesca com a Suécia, cada parte autorizará os navios de pesca da outra parte a pescar na zona de pesca sob a sua jurisdição. O artigo 2.º dispõe que os direitos de pesca estão sujeitos, na medida do necessário, a quotas de captura estabelecidas anualmente.
- 13 Nos termos do artigo 3.º, «qualquer uma das partes pode decidir que o exercício das actividades piscatórias na zona de pesca sob a sua jurisdição por navios de pesca da outra parte fique dependente da concessão de licenças. As autoridades competentes de cada parte notificarão em tempo útil, desde que necessário, à outra parte, o nome, número de matrícula e as outras características pertinentes dos navios de pesca habilitados a pescar na zona de pesca sob jurisdição da outra parte. A segunda parte emitirá, em seguida, as licenças correspondentes às possibilidades de pesca...»
- 14 Por força do artigo 5.º do acordo, cada parte tomará todas as medidas necessárias para assegurar o respeito, pelos seus navios, das disposições do acordo e das outras regulamentações aplicáveis. Do mesmo modo, na zona de pesca sob a sua jurisdição, cada parte pode tomar, em conformidade com as regras do direito internacio-

nal, as medidas que possam ser necessárias para assegurar o respeito, pelos navios da outra parte, das disposições no acordo.

- 15 O artigo 7.º prevê procedimentos de consulta e, eventualmente, de arbitragem em caso de litígio relativo à interpretação ou aplicação do acordo.
- 16 No que se refere às infracções ao regime de licenças, a Comunidade e a Suécia acordaram, relativamente a 1991, que «cada parte apresentará à outra os nomes e características dos navios da outra parte não autorizados a pescar na sua zona de pesca durante o mês ou meses seguintes em razão de uma infracção às suas regras» (acta aprovada das conclusões das consultas relativas às licenças, Bruxelas, 26, 27 e 28 de Novembro de 1990, ponto 2.6).
- 17 As condições em que os navios suecos podem exercer actividades piscatórias nas águas da Comunidade são fixadas todos os anos em regulamento do Conselho. Para o ano de 1991, tratava-se do Regulamento n.º 3929/90. As condições em questão referem-se sobretudo às quotas de captura e às zonas em que a pesca é autorizada.
- 18 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3929/90, a pesca «é subordinada à emissão de uma licença pela Comissão, em nome da Comunidade, a pedido das autoridades suecas». A prática seguida a este respeito é a de as autoridades suecas entregarem à Comissão, no início do ano, uma lista dita de base, da qual constem os navios autorizados para a concessão de uma licença no ano em questão. As autoridades suecas enviam em seguida mensalmente à Comissão uma lista dita mensal, onde constam os navios relativamente aos quais apresentam um pedido de licença para o mês considerado. Após receberem a lista mensal, os serviços da Comissão confirmam às autoridades suecas que os navios que constam dessa lista são titulares de uma licença que os autoriza a pescar nas águas da Comunidade

durante o mês considerado. A Comissão também comunica esta lista aos Estados-membros, que são os principais responsáveis pela verificação do respeito da regulamentação.

- 19 O artigo 3.º, n.ºs 7 e 8, do Regulamento n.º 3929/90 dispõe que «a licença será retirada no caso de não cumprimento das obrigações fixadas no presente regulamento» e que «não será emitida nenhuma licença, durante um período máximo de doze meses, aos navios em relação aos quais não foram cumpridas as obrigações previstas no presente regulamento».
- 20 Por último, o artigo 4.º do mesmo regulamento estabelece:

«Em caso de infracção, devidamente verificada, os Estados-membros informarão imediatamente a Comissão do nome do navio em causa e das medidas eventualmente tomadas.

A Comissão submeterá a Suécia, em nome da Comunidade, o nome e as características dos navios suecos que não serão autorizados a pescar na zona de pesca da Comunidade nos meses seguintes, devido a uma infracção às regras comunitárias.»

Quanto à admissibilidade do recurso

- 21 Relativamente à admissibilidade do recurso, a Comissão alega que a carta em causa constitui uma notificação às autoridades suecas no âmbito do acordo de pesca celebrado com a Suécia, que não produz efeitos jurídicos vinculativos para esse Estado, a quem compete tomar as medidas necessárias, incluindo eventuais sanções, para

assegurar o respeito pelos seus navios das disposições do acordo. Por conseguinte, a Comissão considera que a carta em causa não contém uma decisão na acepção do direito comunitário e que não diz directa e individualmente respeito à recorrente.

- 22 Esta argumentação não pode ser acolhida.
- 23 É, de facto, exacto que a carta da Comissão foi enviada à Suécia e se inseria no âmbito do acordo de pesca com esse Estado.
- 24 Não obstante, como resulta dos seus próprios termos, a carta em questão informava as autoridades suecas de uma sanção adoptada relativamente ao navio Lavön que, durante um período de doze meses consecutivos a contar de 15 de Dezembro de 1991, não seria tomado em consideração para a concessão de uma nova licença de pesca.
- 25 Do texto da carta resulta igualmente que essa medida foi adoptada em aplicação do artigo 3.º, n.ºs 7 e 8, do Regulamento n.º 3929/90. Ora, essas disposições, cujo texto foi citado no n.º 19 *supra*, atribuem à Comissão competência para impor sanções aos responsáveis por infracções e conferem-lhe um certo poder discricionário no exercício dessa competência.
- 26 Deste modo, independentemente dos efeitos que decorrem da carta em questão relativamente à Suécia, em conformidade com as disposições do acordo de pesca, a carta contém uma decisão que diz directa e individualmente respeito à sociedade recorrente enquanto proprietária do navio a que foi aplicada a sanção.

- 27 O facto de, segundo a interpretação do acordo sustentada pela Comissão, as autoridades suecas terem podido aplicar outras sanções na sequência da carta, não é susceptível de retirar à decisão impugnada o efeito directo e individual no que toca à recorrente.
- 28 Do mesmo modo, a possibilidade de a Suécia impugnar a medida adoptada pela Comissão no âmbito das consultas ou do procedimento de arbitragem previstos no artigo 7.º do acordo não tem incidência no direito de recurso da recorrente para impugnar uma decisão que lhe diz directa e individualmente respeito.
- 29 Por último, o facto — invocado pela Comissão — de as autoridades suecas já terem decidido, um mês antes da carta em questão, que o Lavön não seria tomado em consideração para a concessão de uma licença que o autorizasse a pescar nas águas da Comunidade durante o ano de 1992 não é susceptível de modificar a qualificação jurídica dos efeitos da decisão impugnada no que toca à recorrente.
- 30 Do que acaba de ser dito resulta que o recurso deve ser julgado admissível.

Quanto à admissibilidade do fundamento baseado na ilegalidade do Regulamento n.º 3929/90

- 31 A sociedade Fiskano alegou, na réplica, ao abrigo do artigo 184.º do Tratado, a ilegalidade do Regulamento n.º 3929/90, e mais especialmente do seu artigo 3.º, n.º 8. Alega, designadamente, que o Conselho não era competente para aprovar esse regulamento, e que a delegação da competência para punir na Comissão, prevista por esse diploma, é contrária ao direito comunitário e à jurisprudência do Tribunal de Justiça.

- 32 Este fundamento deve ser julgado inadmissível por força do artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, que proíbe a dedução de novos fundamentos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.
- 33 Como o advogado-geral referiu nos n.ºs 51 a 55 das conclusões, o erro de numeração contido na referência do regulamento em causa na carta controvertida (Regulamento n.º 3939/90 em vez de Regulamento n.º 3929/90) não era susceptível de impedir a recorrente de identificar esse regulamento e, portanto, de deduzir uma excepção de ilegalidade deste logo no início do processo.

Quanto ao mérito

- 34 A recorrente alega, em primeiro lugar, que a decisão impugnada viola diversos princípios e regras de direito comunitário, pois aplica-lhe uma sanção quando, na verdade, ela sempre actuou de boa fé e o navio Lavön pescou sem licença, contrariamente ao que a recorrente pensava, devido a irregularidades imputáveis apenas às autoridades suecas. Sustenta que, designadamente por força do artigo 7.º, n.º 1, do acordo, a Comissão devia ter começado por investigar junto das autoridades suecas.
- 35 Esta argumentação não pode ser acolhida.
- 36 Com efeito, nenhuma regra de direito comunitário nem nenhum princípio impõem à Comissão a obrigação, ou lhe conferem o poder, de efectuar uma fiscalização sobre o exercício, pelas autoridades suecas, das suas próprias competências a fim de determinar os navios de pesca que arvoram bandeira sueca para os quais são pedidas licenças de pesca à Comunidade.

- 37 Esta obrigação não podia ter por base o artigo 7.º, n.º 1, do acordo, que se limita a prever consultas entre as partes sobre as questões relativas à aplicação e bom funcionamento do acordo.
- 38 A recorrente sustenta, em segundo lugar, que, ao não ter dado à Fiskano a possibilidade de apresentar as suas observações antes de adaptar a decisão, a Comissão violou o princípio geral do respeito dos direitos de defesa.
- 39 A este respeito, importa sublinhar que o respeito dos direitos de defesa em qualquer processo instaurado contra uma pessoa e susceptível de culminar num acto que a afecte constitui um princípio fundamental do direito comunitário e deve ser assegurado, mesmo não existindo qualquer regulamentação relativa ao procedimento em causa (v., designadamente, acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Fevereiro de 1979, Hoffmann-La Roche/Comissão, 85/76, Recueil, p. 461; de 10 de Julho de 1986, dito «Meura», Bélgica/Comissão, 234/84, Colect., p. 2263; de 10 de Julho de 1986, dito «Boch», Bélgica/Comissão, 40/85, Colect., p. 2321; de 21 de Setembro de 1989, Hoechst/Comissão, 46/87 e 227/88, Colect., p. 2859; de 14 de Fevereiro de 1990, dito «Boussac Saint Frères», França/Comissão, C-301/87, Colect., p. I-307; de 21 de Março de 1990, dito «Tubemeuse», Bélgica/Comissão, C-142/87, Colect., p. I-959; e de 12 de Fevereiro de 1992, Países Baixos e o./Comissão, C-48/90 e C-66/90, Colect., p. I-565).
- 40 Desta jurisprudência resulta que o respeito dos direitos de defesa exige que seja dada a possibilidade, a qualquer pessoa a quem possa ser aplicada uma sanção, de dar a conhecer em tempo útil a sua posição quanto aos elementos considerados pela Comissão para aplicar a sanção.
- 41 É pacífico que a Comissão não deu à Fiskano a possibilidade de apresentar observações antes de tomar a decisão controvertida. Esta omissão constitui uma violação dos direitos da defesa da recorrente.

- 42 Para justificar esta omissão, a Comissão invoca o contexto de direito internacional em que se enquadra a carta em questão.
- 43 Este argumento, que se baseou na premissa errada de que a Comissão não aplicou uma sanção à recorrente, já foi rejeitado no âmbito do exame da admissibilidade do recurso.
- 44 Nestas condições, e sem que seja necessário examinar os outros fundamentos invocados, deve anular-se a decisão impugnada, por violação dos direitos de defesa da recorrente.

Quanto às despesas

- 45 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se tal tiver sido requerido.
- 46 Importa sublinhar que, no seu pedido de anulação, a recorrente não requereu a condenação da recorrida nas despesas. Por conseguinte, cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

- 1) É anulada a decisão da Comissão das Comunidades Europeias contida na carta enviada em 19 de Fevereiro de 1992 pelo seu director-geral, J. Almeida Serra, ao embaixador da Suécia junto das Comunidades Europeias, Sua Excelência Stig Brattström, relativa a uma infracção imputada a um navio sueco no âmbito do acordo de pesca entre a Comunidade Económica Europeia e o Governo da Suécia.
- 2) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Moitinho de Almeida

Edward

Joliet

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Junho de 1994.

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida