

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
7 de Dezembro de 1995 *

No processo C-52/95,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Rozet, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Francesa, representada por E. Belliard, directora adjunta na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, G. Minot e I. Latournarie, secretários dos Negócios Estrangeiros na mesma direcção, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

demandada,

que tem por objecto a declaração pelo Tribunal de Justiça de que, ao não proibir provisoriamente a pesca pelos seus navios de peixe das unidades populacionais de biqueirão (anchova) na zona CIEM VIII, de modo a garantir o respeito das quotas que lhe tinham sido atribuídas em 1991 e 1992 e ao não perseguir penalmente

* Língua do processo: francês.

os responsáveis pelas actividades da pesca e pelas actividades conexas com a pesca dessas mesmas unidades populacionais, efectuadas após as proibições feitas pela Comissão em 1991 e 1992, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 11.º, n.º 2, e 1.º do Regulamento (CEE) n.º 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 207, p. 1), com as alterações nele introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 3483/88 do Conselho, de 7 de Novembro de 1988 (JO L 306, p. 2), conjugados com o artigo 3.º e os anexos do Regulamento (CEE) n.º 3926/90 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1990, que fixa, relativamente a determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1991 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 378, p. 1), e do Regulamento (CEE) n.º 3882/91 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1991, que fixa, relativamente a determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1992 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 367, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: D. A. O. Edward (relator), presidente de secção, J.-P. Puissochet, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann e M. Wathelet, juizes,

advogado-geral: N. Fennelly,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Outubro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Fevereiro de 1995, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 169.º do Tratado CE, uma acção destinada a obter a declaração de que

— ao não proibir provisoriamente a pesca pelos seus navios de peixe das unidades populacionais de biqueirão (anchova) na zona CIEM VIII (a seguir «zona»), de modo a garantir o respeito das quotas que lhe tinham sido atribuídas em 1991 e 1992 e

— ao não perseguir penalmente os responsáveis pelas actividades da pesca e pelas actividades conexas com a pesca dessas mesmas unidades populacionais, efectuadas após a proibição feita pela Comissão em 1991 e 1992,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 11.º, n.º 2, e 1.º do Regulamento (CEE) n.º 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 207, p. 1), com as alterações nele introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 3483/88 do Conselho, de 7 de Novembro de 1988 (JO L 306, p. 2), conjugados com o artigo 3.º e os anexos do Regulamento (CEE) n.º 3926/90 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1990, que fixa, relativamente a determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1991 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 378, p. 1), e do Regulamento (CEE) n.º 3882/91 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1991, que fixa, relativamente a determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixes, os totais admissíveis de capturas para 1992 e certas condições em que podem ser pescados (JO L 367, p. 1).

2 Os artigos 2.º, 3.º e 4.º do Regulamento (CEE) n.º 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que instituiu um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 24, p. 1; EE 04 F2 p. 56), permitem ao Conselho limitar as capturas por unidade populacional de peixe, se tal se tornar necessário.

O volume das capturas disponível é repartido, sob a forma de quotas, entre os Estados-Membros. Todavia, em virtude do artigo 5.º, n.º 1, do mesmo regulamento, estes últimos podem trocar total ou parcialmente as quotas que lhes forem atribuídas.

- 3 De acordo com o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 170/83, os Estados-Membros devem determinar, em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis, as regras de utilização das suas quotas.
- 4 O controlo deste regime de conservação é regido pelo Regulamento n.º 2241/87. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento, cada Estado-Membro deve controlar, no seu território e nas águas marítimas que dependem da sua soberania, os barcos de pesca e todas as actividades cuja inspecção permita verificar o respeito de toda a regulamentação relacionada com as medidas de conservação e de controlo.
- 5 Sempre que seja verificada uma infracção, as autoridades competentes devem, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, intentar uma acção penal ou administrativa contra o capitão do navio ou qualquer outra pessoa responsável.
- 6 Em virtude do artigo 9.º, n.º 2, do mesmo regulamento, os Estados-Membros são obrigados a notificar à Comissão, até ao dia 15 de cada mês, as quantidades de cada unidade populacional sujeita a quotas, que tenham sido desembarcadas durante o mês anterior.
- 7 O artigo 11.º, n.º 1, do mesmo regulamento dispõe que todas as capturas de uma unidade populacional sujeita a quotas e efectuadas por navios arvorando pavilhão

de um Estado-Membro ou registados num Estado-Membro serão imputadas na quota aplicável, em relação a essa unidade populacional, a esse Estado.

- 8 Em conformidade com o n.º 2 da mesma disposição, os Estados-Membros devem fixar a data em que se considera terem as capturas de uma unidade populacional sujeita a quotas, efectuadas pelos seus navios, esgotado a quota em causa. A partir dessa data, os Estados-Membros devem proibir provisoriamente a pesca de peixe dessa unidade populacional pelos seus navios, bem como a conservação a bordo, o transbordo e o desembarque desse peixe, desde que as capturas tenham sido efectuadas após aquela data. Esta medida deve ser imediatamente notificada à Comissão.
- 9 Na sequência dessa notificação ou por sua própria iniciativa, a Comissão fixa, nos termos do n.º 3 da mesma disposição, a data em que se considera terem as capturas de uma unidade populacional esgotado a quota do Estado-Membro em causa. De acordo com o terceiro parágrafo do mesmo número, os barcos do Estado-Membro devem cessar, a partir dessa data, de pescar a espécie da unidade populacional em questão. Estes barcos devem ainda deixar de manter a bordo, de transbordar, de desembarcar ou de fazer transbordar as capturas de peixe dessa unidade populacional desde que tenham sido efectuadas após aquela data.
- 10 Sempre que as autoridades competentes de um Estado-Membro verificarem que um navio de pesca desse Estado-Membro não cumpriu as regras relativas à conservação ou às medidas de controlo, o Estado-Membro pode, de acordo com o artigo 11.º-B do referido regulamento, com as alterações nele introduzidas, submeter o navio em causa a medidas de controlo suplementares.
- 11 Com base no Regulamento n.º 170/83, o Conselho adoptou os Regulamentos n.ºs 3926/90 e 3882/91. Estes regulamentos, no seu artigo 3.º e no seu anexo, atribuíram à República Francesa quotas para a unidade populacional de biqueirão na zona, que se elevavam, tanto para o ano de 1991 como para o ano de 1992, a 3 000 toneladas.

- 12 O artigo 5.º, n.º 1, destes regulamentos proibia a conservação a bordo ou o desembarque de capturas provenientes de unidades populacionais para as quais tinham sido fixadas quotas, excepto se as capturas tivessem sido efectuadas por um navio de um Estado-Membro que dispusesse de uma quota e na medida em que esta ainda não estivesse esgotada.
- 13 De acordo com as estatísticas fornecidas à Comissão pelas autoridades francesas, as capturas da unidade populacional de biqueirão efectuadas na zona por navios arvorando o pavilhão francês ou registados em França (a seguir «navios franceses») durante os dois primeiros meses do ano de 1991 elevaram-se a 3 397,2 toneladas, sem que a República Francesa tenha adoptado medidas de controlo.
- 14 Por sua própria iniciativa, a Comissão proibiu, pelo artigo 1.º, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 1326/91, de 21 de Maio de 1991, relativo à suspensão da pesca de biqueirão por navios arvorando pavilhão da França (JO L 127, p. 11), a pesca em questão a partir de 24 de Maio de 1991.
- 15 Segundo os dados reunidos no final do exercício de 1991 pelas autoridades francesas, o total das capturas em questão, efectuadas por navios franceses antes da proibição decretada pela Comissão, tinha atingido 6 020,6 toneladas, elevando-se as capturas no resto do ano a 89 toneladas em Junho, 116 em Julho, 62 em Agosto, 36 em Setembro, 63 em Outubro e a quantidades inferiores em Novembro e Dezembro, de modo que o total do ano de 1991 foi de 6 402 toneladas.
- 16 Quanto ao ano de 1992, as autoridades francesas informaram a Comissão, por nota de 2 de Abril de 1992, de que as capturas de biqueirão na mesma zona, no período entre 1 de Janeiro e 29 de Março, se tinham elevado a 3 473 toneladas.

- 17 Não tendo a República Francesa adoptado qualquer medida de controlo, a Comissão proibiu, pelo artigo 1.º, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 942/92, de 13 de Abril de 1992, relativo à suspensão da pesca de biqueirão por navios arvorando pavilhão da França (JO L 101, p. 42) a pesca em questão a partir de 16 de Abril de 1992.
- 18 Os números definitivos fornecidos pelas autoridades francesas revelaram que as capturas em litígio tinham atingido 5 213,9 toneladas no fim do mês de Maio e 5 559,4 toneladas no fim do mês de Julho de 1992.
- 19 Em 3 de Julho de 1992, a República Francesa pôde obter do Reino de Espanha uma transferência de 6 000 toneladas da quota em causa, elevando assim a sua quota anual a 9 000 toneladas. Esta transferência permitiu à Comissão revogar, pelo Regulamento (CEE) n.º 2265/92, de 31 de Julho de 1992 (JO L 220, p. 5), o Regulamento n.º 942/92 e, por conseguinte, reabrir a pesca em questão.
- 20 No fim do mês de Setembro de 1992, as capturas elevavam-se a 8 995,4 toneladas, tendo atingido 12 781 toneladas no fim do mês de Novembro e 14 013 toneladas no termo desse ano. No entanto, as autoridades francesas não tomaram qualquer medida de encerramento da pesca em causa durante este ano.
- 21 A Comissão considera, portanto, que, ao não adoptar as medidas necessárias para proibir a pesca da unidade populacional de biqueirão na zona em 1991 e 1992 e ao não perseguir penalmente os responsáveis pelas actividades piscatórias dessa mesma unidade populacional efectuadas após as proibições decretadas pela Comissão, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude dos artigos 11.º, n.º 2, e 1.º, do Regulamento n.º 2241/87.

Quanto à primeira acusação

- 22 Em apoio da sua primeira acusação, a Comissão alega que o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2241/87 exige que os Estados-Membros impeçam o esgotamento das suas quotas e que tomem as medidas necessárias para proibir provisoriamente todas as actividades de pesca, antes mesmo que uma quota esteja esgotada.
- 23 No que concerne ao ano de 1991, a Comissão considera que a República Francesa devia, o mais tardar durante o mês de Fevereiro de 1991, ter proibido provisoriamente a pesca pelos navios franceses da unidade populacional em causa.
- 24 Quanto ao ano de 1992, a República Francesa devia ter adoptado, antes do fim do mês de Fevereiro, medidas de controlo para assegurar que a sua quota inicial não seria ultrapassada. De igual forma, desde o momento em que o esgotamento da quota aumentada se tornou iminente, devia ter proibido a pesca em causa pelos seus navios.
- 25 O Governo francês não contesta que as capturas em questão excederam as quotas atribuídas à República Francesa, nem que não foi adoptada pelas autoridades francesas qualquer medida de controlo, tal como exigido pelo artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2241/87, e isto tanto no ano de 1991 como no de 1992.
- 26 Quanto ao ano de 1991, o Governo francês alega, porém, que o encerramento tardio da pesca se deveu às falhas do sistema estatístico então em vigor.
- 27 Este argumento não pode ser acolhido.

- 28 Em primeiro lugar, no que concerne ao sistema estatístico em vigor em 1991, é de jurisprudência constante (v. acórdão de 20 de Março de 1990, Comissão/França, C-62/89, Colect., p. I-925, n.º 23), 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.
- 29 Seguidamente, deve recordar-se que, no acórdão de 8 de Junho de 1993, Comissão/Países Baixos (C-52/91, Colect., p. I-3069, n.º 26), o Tribunal de Justiça decidiu que o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 2057/82 do Conselho, de 29 de Junho de 1982, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias exercidas pelos barcos dos Estados-Membros (JO L 220, p. 1; EE 04 F1, p. 230), que foi revogado, mas estava redigido da mesma forma que o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2241/87, obrigava os Estados-Membros a tomarem medidas coercivas para proibir provisoriamente qualquer actividade de pesca, ainda antes de as quotas estarem esgotadas.
- 30 Deve considerar-se que o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2241/87 impõe aos Estados-Membros a mesma obrigação.
- 31 Há, por conseguinte, que declarar que, ao não proibir provisoriamente a pesca em questão, tanto em 1991 como em 1992, antes do esgotamento da quota que lhe havia sido atribuída para esses anos, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude do artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2241/87.

Quanto à segunda acusação

- 32 Quanto à sua segunda acusação, a Comissão considera que a continuação pelos navios franceses das actividades piscatórias e das actividades conexas em relação às unidades populacionais em causa, após os Regulamentos n.ºs 1326/91 e 942/92 terem estabelecido proibições a este respeito, constitui uma infracção praticada pelos responsáveis por esses navios tanto ao artigo 11.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2241/87 como ao artigo 5.º dos Regulamentos n.º 3926/90 e n.º 3882/91. A este respeito, a Comissão alega que, por força do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2441/87, as autoridades francesas tinham a obrigação de intentar acções penais ou administrativas aos responsáveis por essas infracções.
- 33 O Governo francês não contesta que as autoridades competentes não intentaram acções aos responsáveis pelas actividades em causa na presente acção.
- 34 Segundo o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2441/87, sempre que as autoridades competentes de um Estado-Membro verifiquem que a regulamentação em matéria de conservação e de controlo da pesca não é respeitada, são obrigadas a intentar uma acção penal ou administrativa.
- 35 Se as autoridades competentes de um Estado-Membro se abstiverem sistematicamente de perseguir penal ou administrativamente os responsáveis por essas infracções, tanto a conservação e a gestão dos recursos de pesca como a aplicação uniforme da política comum da pesca ficarão comprometidas.
- 36 Daqui resulta que, a partir das datas fixadas pela Comissão para a proibição da pesca em causa, a República Francesa era obrigada a intentar acções penais ou administrativas contra os responsáveis pela continuação das actividades piscatórias em questão, bem como das actividades conexas, tal como definidas no artigo 11.º,

n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2441/87 e no artigo 5.º dos Regulamentos n.º 3926/90 e n.º 3882/91, já referidos.

- 37 Em relação ao ano de 1992, o Governo francês alega, no entanto, que a campanha de pesca do biqueirão decorreu num clima socioeconómico de tal modo difícil que se poderiam reear sérias perturbações, susceptíveis de provocar graves dificuldades económicas. As autoridades competentes foram, portanto, constrangidas a absterem-se de perseguir penalmente os responsáveis por infracções.
- 38 Este argumento não pode ser aceite. Com feito, o mero receio de dificuldades internas não pode justificar a falta de aplicação do regime em causa.
- 39 Há, portanto, que declarar que, ao não perseguir penal ou administrativamente os responsáveis pelas actividades de pesca e pelas actividades conexas com a pesca em relação às unidades populacionais em causa, efectuadas após as proibições de pesca impostas pela Comissão em 1991 e 1992, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude do artigo 1.º do Regulamento n.º 2241/87.

Quanto às despesas

- 40 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 for requerido. Tendo a República Francesa sido vencida e tendo a Comissão requerido nesse sentido, há que condenar a primeira nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

- 1) Ao não proibir provisoriamente a pesca pelos seus navios de peixe das unidades populacionais de biqueirão (anchova) na zona CIEM VIII, de modo a garantir o respeito das quotas que lhe tinham sido atribuídas em 1991 e 1992, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias.
- 2) Ao não perseguir penal ou administrativamente os responsáveis pelas actividades de pesca e pelas actividades conexas com a pesca em relação às unidades populacionais em causa efectuadas após as proibições de pesca impostas pela Comissão em 1991 e 1992, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude do artigo 1.º do Regulamento n.º 2241/87, já referido.
- 3) A República Francesa é condenada nas despesas.

Edward

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Dezembro de 1995.

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

D. A. O. Edward