CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 17 de Outubro de 1995 *

1. O presente processo nos termos do artigo 169.° do Tratado CE resulta de desrazoável pesca de biqueirão (anchova) por barcos de pesca registados na França, em 1991 e 1992, e da falta de actuação das autoridades francesas contra os responsáveis.

I — Regulamentação comunitária relevante

2. O Regulamento (CEE) n.° 170/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca [1] (a seguir «regulamento de 1983»), dispõe, no seu artigo 1.°, que a finalidade do sistema é:

«... garantir a protecção dos fundos marinhos, a conservação dos recursos biológicos do mar e a sua exploração equilibrada em bases duráveis e em condições económicas e sociais adequadas...»

As medidas de conservação necessárias para atingir estes objectivos e a serem adoptadas pelo Conselho, sob proposta da Comissão, podem incluir não só medidas tradicionais, tais como zonas e épocas em que a pesca é proibida, normas relativas a artes de pesca e fixação do tamanho mínimo do peixe, como a fixação dos totais de capturas admissíveis (a seguir «TAC») por unidade populacional («stock») ou grupo de unidades populacionais em relação a espécies cujas capturas seja necessário limitar.

3. O artigo 3.°, primeiro parágrafo, do regulamento de 1983, dispõe:

«Sempre que, para uma espécie ou espécies afins, se revele necessário limitar o volume das capturas, serão determinadas anualmente o total das capturas por unidade populacional ('stock') ou grupo de unidades populacionais ('stocks'), a quota disponível para a Comunidade, assim como, se for caso disso, o total das capturas concedidas a países terceiros e as condições específicas em que devem ser efectuadas essas capturas.»

* Língua original: inglês.

1 — JO L 124, p. 1; EE 04 F2 p. 56.

o artigo 4.°, n.° 1, estabelece:

«O volume das capturas disponíveis para a Comunidade referido no artigo 3.° é repartido entre os Estados-Membros de modo a assegurar a cada Estado-Membro uma estabilidade relativa das actividades exercidas em relação a cada uma das unidades populacionais ('stocks') consideradas.»

4. Com base no regulamento de 1983, o Conselho adoptou, respectivamente, o Regulamento (CEE) n.° 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 [2] (a seguir «regulamento de 1990») e o Regulamento (CEE) n.° 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 [3] (a seguir «regulamento de 1991»). Estes regulamentos estabelecem, no seu artigo 3.° e no seu anexo, as quotas atribuídas à República Francesa para a pesca de biqueirão na zona CIEM VIII (a seguir «zona») [4]. Estas quotas elevavam-se a 3 000 toneladas tanto para o ano piscatório de 1991 como para o de 1992. Além disso, o artigo 5.° de ambos os regulamentos contém a seguinte disposição:

«1. É proibido conservar a bordo ou desembarcar capturas provenientes de unidades populacionais para as quais foram fixados TAC ou quotas, excepto se:

i) as capturas foram efectuadas por navios de um Estado-Membro que disponha de uma quota ainda não esgotada...»

5. O funcionamento do sistema de TAC é também regido pelo Regulamento (CEE) n.° 2241/87 do Conselho [5], que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (a seguir «regulamento de 1987») [6]. O artigo 1.° do regulamento de 1987 dispõe:

«1. A fim de assegurar o cumprimento de toda a regulamentação em vigor respeitante às medidas de conservação e de controlo, cada Estado-Membro, no seu território e nas águas marítimas que dependem da sua

2 — JO L 378, p. 1.

3 — JO L 367, p. 1.

4 — Este sector compreende essencialmente as águas do golfo da Biscaia.

5 — JO L 207, p. 1.

6 — O regulamento de 1987 foi posteriormente alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 3483/88 do Conselho, de 7 de Novembro de 1988 (JO L 306, p. 2) e foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 2487/93 do Conselho, de 12 de Outubro de 1993, que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas (JO L 261, p. 1).

soberania ou da sua jurisdição, controla o exercício da pesca e das actividades conexas. Inspecciona os barcos de pesca e todas as actividades cujo controlo permita verificar a aplicação do presente regulamento, nomeadamente as actividades de desembarque de peixe e os registos dos desembarques e das vendas.

2. Se, na sequência de uma inspecção ou de um controlo efectuado por força do n.° 1, as autoridades competentes de um Estado-Membro verificarem que um navio de pesca ou qualquer pessoa responsável por uma actividade referida nesse número não respeita a regulamentação em vigor relativa às medidas de conservação e de controlo, intentarão uma acção penal ou administrativa contra o capitão desse navio ou qualquer outra pessoa responsável.»

6. Segundo o artigo 11.°, n.° 1, do regulamento de 1987, os peixes capturados por navios arvorando pavilhão de um Estado-Membro ou registados num Estado-Membro são imputados na quota aplicável a esse Estado-Membro. Para esse efeito, cada Estado-Membro é obrigado, nos termos do artigo 9.°, n.^{os} 1 e 2, a registar todo o peixe desembarcado e a notificar, até ao dia 15 de cada mês, à Comissão todo o peixe sujeito ao TAC ou quotas desembarcado nos seus portos durante o mês anterior.

7. Segundo o artigo 11.°, n.° 2, do regulamento de 1987:

«Cada Estado-Membro *fixará* a data na qual as capturas de uma unidade populacional ou grupo de unidades populacionais sujeitas a quotas, efectuadas pelos navios de pesca arvorando o seu próprio pavilhão ou registados no seu território, *se considera terem esgotado a quota que lhe é aplicável para essa unidade ou grupo de unidades populacionais.* O Estado-Membro *proibirá* provisoriamente, a contar dessa data, a pesca de peixes daquela unidade populacional ou daquele grupo de unidades populacionais, pelos referidos barcos, bem como a sua conservação a bordo, o transbordo e o desembarque, desde que as capturas tenham sido efectuadas após aquela data, e *fixará* uma data até à qual os transbordos e os desembarques ou as últimas notificações sobre as capturas sejam permitidas. Esta medida *será* notificada *imediatamente* à Comissão, que informará os outros Estados-Membros (o sublinhado é meu).»

Na sequência da notificação da proibição provisória, a Comissão é obrigada, nos termos do artigo 11.°, n.° 3, a fixar com base nas informações de que disponha, a data em que a quota do Estado-Membro em causa deverá estar esgotada e informar desse facto o Estado-Membro. A Comissão pode ainda fixar uma data por sua própria iniciativa. De acordo com o artigo 11.°, n.° 3, terceiro

parágrafo, o significado da fixação desta data é o seguinte:

«Os navios de pesca arvorando pavilhão de um Estado-Membro ou registados num Estado-Membro deixarão de pescar uma espécie de uma unidade populacional ou de um grupo de unidades populacionais sujeitas a quota na data em que a quota atribuída a esse Estado se considere ter sido esgotada relativamente à espécie da unidade populacional ou grupo de unidades populacionais em questão; aqueles navios deixarão de manter a bordo, de transbordar ou de desembarcar ou de fazer transbordar ou desembarcar as referidas capturas desde que tenham sido efectuadas após aquela data.»

8. Nos termos do artigo 11.°-B do regulamento de 1987, com as alterações nele introduzidas [7], se um Estado-Membro verificar que um dos seus navios de pesca não está a dar cumprimento às medidas de conservação ou de controlo, pode sujeitar esse barco a medidas de controlo suplementares. Este controlo pode incluir inspecções ao navio e a obrigação de desembarcar o peixe em questão apenas se «o navio dispuser a bordo de um certificado emitido pelo Estado-Membro de registo comprovativo de que este inspeccionou o navio no decurso dos últimos dois meses».

7 — O artigo 11.°-B foi aditado pelo artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3483/88, já referido.

II — Matéria de facto e tramitação processual

A — *Matéria de facto*

i) A campanha de pesca 1991

9. Sendo a quota francesa de 3 000 toneladas, as capturas de biqueirão efectuadas por navios franceses na zona, entre 1 de Janeiro de 1991 e 28 de Fevereiro de 1991, ascenderam, de acordo com os números à disposição da Comissão e não contestados pela República Francesa, a 3 397,2 toneladas [8]. Apesar disso, a República Francesa nada fez para proibir provisoriamente essa pesca. Ao tomar conhecimento da situação, em resultado de informações tardiamente prestadas pelas autoridades francesas, a Comissão foi forçada a actuar por sua própria iniciativa. Adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1326/91, de 21 de Maio de 1991, relativo à suspensão da pesca do biqueirão por navios arvorando pavilhão da França (a seguir «regulamento da Comissão de 1991»), que entrou em vigor em 24 de Maio de 1991 [9]. O artigo 1.° proibiu a pesca, o transbordo e o desembarque de biqueirão capturado nas águas... «por navios arvorando pavilhão de França ou registados em França».

8 — A Comissão baseia este número na transposição que fez para um cálculo anual dos números mensais de desembarque que lhe foram remetidos pelas autoridades francesas (o primeiro dos quais não foi comunicado antes de 5 de Maio de 1991).

9 — JO L 127, p. 11.

10. De acordo com informações prestadas pelas autoridades francesas à Comissão, 6 020,6 toneladas de biqueirão tinham já sido desembarcadas em França, por barcos franceses, no fim de Maio de 1991. Isto representa mais do dobro da quota aplicada. Contudo, as capturas de biqueirão continuaram, ainda que a ritmo reduzido, apesar da proibição imposta pelo regulamento da Comissão de 1991, com o resultado de que, até final do ano, o total anual de capturas tinha ascendido a 6 402 toneladas

ii) A campanha de pesca 1992

11. Semelhante violação, mesmo mais grave, da quota francesa ocorreu na zona em 1992. Embora a quota tivesse sido excedida em fins de Fevereiro (tendo sido desembarcadas 3 430,4 toneladas), a única medida adoptada pelas autoridades francesas foi informar a Comissão, por comunicação de 2 de Abril de 1992, em resposta a um pedido de informações da Comissão de 17 de Março de 1992, de que as capturas de biqueirão na zona, por navios franceses, tinha ascendido a 3 473 toneladas entre 1 de Janeiro e 29 de Março de 1992. Mais uma vez, as autoridades francesas não tomaram quaisquer medidas para fixar a data do provável esgotamento da quota nem, consequentemente, para proibir provisoriamente a pesca. De novo a Comissão foi obrigada a proibir toda e qualquer pesca subsequente. Adoptou o Regulamento (CEE) n.° 942/92 de 13 de Abril de 1992, relativo à suspensão da pesca do biqueirão por navios arvorando pavilhão de França (a seguir «regulamento da Comissão de 1992»), que entrou em vigor em 16 de Abril de 1992 [10]. Não obstante, a pesca continuou e, até finais de Julho, tinham sido desembarcadas 5 390 toneladas de biqueirão [11].

12. A França pôde subsequentemente (em 3 de Julho de 1992) obter da Espanha uma transferência de 6 000 toneladas da quota espanhola de biqueirão na zona, deste modo aumentando a sua quota inicial para 9 000 toneladas. Isto permitiu à Comissão revogar, a partir de 5 de Agosto de 1992, a sua anterior proibição [12]. Na sequência da formal «reabertura» legal da pesca, as capturas aumentaram para 8 995,4 toneladas até ao fim de Setembro. Uma vez mais, não foi adoptada pelas autoridades francesas qualquer proibição provisória de novas capturas. A pesca continuou sem abrandamento e as capturas de biqueirão atingiram um total de 12 781 toneladas até ao fim de Novembro e de 14 013 toneladas até ao fim do ano.

10 — JO L 101, p. 42.

11 — O número de 5 390 toneladas baseia-se nos quantitativos mensais comunicados à Comissão. Os números definitivos subsequentemente postos à disposição da Comissão mostram que, até ao fim de Julho, tinham efectivamente sido descarregadas cerca de 5 559,4 toneladas.

12 — V. Regulamento (CEE) n.° 2265/92, que revoga o Regulamento (CEE) n.° 942/92, relativo à suspensão da pesca do biqueirão por navios arvorando pavilhão da França (JO L 220, p. 5). A realidade da situação foi, evidentemente, que a pesca, apesar de proibida, nunca cessou efectivamente.

B — *Tramitação processual*

13. Por notificação de 6 de Junho de 1993, dirigida ao Governo francês, a Comissão iniciou a fase pré-contenciosa do processo por incumprimento previsto no artigo 169.° A Comissão alegava que, ao não tomar as medidas necessárias para garantir, no decurso de 1991 e 1992, o respeito da sua quota de capturas de biqueirão na zona, a República Francesa não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos regulamentos relevantes.

14. Em 22 de Julho de 1993, o Governo francês, em resposta à notificação, admitiu que não tinha tomado «rapidamente» medidas nacionais de proibição da pesca em questão, mesmo estando a quota esgotada ou quase. Limitou-se a duas observações. Em primeiro lugar, referiu-se ao facto de em 1992 estar a negociar — com algumas garantias de sucesso — a obtenção de uma transferência de quota da Espanha, que elevaria a quota total da França a um nível que cobriria o provável aumento do excesso em relação à quota original, tendo em conta o excesso verificado em 1991. Em segundo lugar, punha em causa a eficácia do sistema de quotas como meio de protecção do biqueirão. Em sua opinião, um sistema que proibisse a pesca em certas áreas e em certas épocas seria mais eficaz.

15. Considerando esta resposta como uma efectiva admissão de culpa em relação ao incumprimento alegado na notificação, a Comissão enviou à República Francesa um parecer fundamentado em 2 de Maio de 1994, mas não obteve resposta. A presente petição do Tribunal de Justiça deu entrada em 28 de Fevereiro de 1995 e os pedidos são idênticos aos constantes do parecer fundamentado.

16. Na sua petição, a Comissão pede que o Tribunal se digne:

1) declarar que:

— ao não proibir provisoriamente a pesca de biqueirão pelos seus barcos na zona CIEM VIII, de modo a garantir o respeito das quotas que lhe haviam sido atribuídas para os anos de 1991 e 1992 e

— ao não perseguir penalmente os responsáveis pela pesca e actividades conexas em relação às mesmas unidades populacionais, levadas a cabo após a proibição de pesca decretada pela Comissão em 1991 e 1992;

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.°, n.° 2, e 1.° do regulamento de 1987, conjugados com o artigo 3.° e os anexos dos regulamentos de 1990 e 1991,

2) condenar a República Francesa nas despesas.

17. A República Francesa apresentou a sua contestação com data de 28 de Abril de 1995. À luz da natureza da contestação, a Comissão considerou não ser necessário apresentar réplica. Em conformidade com o artigo 44.°-A do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça decidiu prescindir da audiência.

III — Observações das partes

A — *A Comissão*

i) Falta de adopção de medidas provisórias

18. A Comissão alega que, nos termos do artigo 11.°, n.° 2, do regulamento de 1987, os Estados-Membros são obrigados a evitar que as suas quotas sejam excedidas, adoptando, antes do seu esgotamento, as medidas provisórias necessárias para proibir a pesca, por forma a assegurar que a quota não seja subsequentemente excedida. A referência à data em que «*se considere terem esgotado a quota*» (o sublinhado é da Comissão), indica claramente que deve ser adoptada uma actuação preventiva quando a quota se aproxima do esgotamento. Esta obrigação deve ser interpretada estritamente, já que qualquer outra interpretação poria em causa a prossecução dos objectivos legislativos, nomeadamente a conservação dos recursos piscatórios. Não pode, por conseguinte, ser considerado compatível com a sua obrigação o facto de os Estados-Membros esperarem pelo esgotamento das suas quotas para adoptarem quaisquer medidas. A Comissão alega que esta interpretação está em perfeito acordo com a jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça e cita os acórdãos de 20 de Março de 1990, Comissão/França [13], e de 8 de Junho de 1993, Comissão/Países Baixos [14].

19. No que respeita o ano de 1991, a Comissão alega que a República Francesa devia ter proibido provisoriamente, durante o mês de Fevereiro, o mais tardar, a pesca em questão. Uma vez que as autoridades francesas o não fizeram, a Comissão foi forçada a adoptar as suas próprias medidas. Consequentemente, a Comissão alega que as capturas excessivas de biqueirão feitas pelos navios franceses em 1991 pode ser directamente atribuída à falta de adopção de medidas provisórias adequadas pela República Francesa.

13 — C-62/89, Colect., p. I-925.
14 — C-52/91, Colect., p. I-3069.

20. Em relação a 1992, a Comissão alega que a República Francesa também devia ter adoptado medidas provisórias, antes do fim de Fevereiro, a fim de garantir que a sua quota inicial não seja excedida. Do mesmo modo, mais tarde nesse mesmo ano, a República Francesa devia ter agido logo que se tornou claro que a quota aumentada iria ser provavelmente excedida. De acordo com a Comissão, a possibilidade de obter uma transferência de quota de outro Estado-Membro não justifica a inobservância da obrigação básica de assegurar o respeito da quota preexistente.

ii) Falta de acção contra os navios que se dedicaram à pesca ilegal

21. A Comissão alega que, segundo os artigos 1.° e 11.°, n.° 3, do regulamento de 1987, e o artigo 5.° dos regulamentos de 1990 e 1991, a República Francesa era obrigada a intentar acções penais ou administrativas aos responsáveis pelas infracções à proibição de pesca. O facto de não tomar essas medidas foi susceptível de ter confirmado, no espírito de quem continuou a pescar, a errada crença ou impressão de que a exigência de não pescar, uma vez a quota esgotada, na realidade não se lhe aplicava. Além disso, a Comissão nota que o Tribunal de Justiça já declarou que o facto de um Estado-Membro não adoptar medidas contra quem pesque ilegalmente, quando essas infracções podiam ter sido verificadas pelas suas autoridades, constitui falta de cumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 1.° do regulamento de 1987 [15].

B — *França*

22. Na sua contestação, a República Francesa não contesta nem os pedidos que a Comissão formulou na sua petição, nem os argumentos jurídicos em que se baseiam. O Governo francês limita-se a duas observações.

23. Em primeiro lugar, embora admitindo que, em 1991, a pesca foi encerrada mais tarde do que o deveria ter sido, o Governo francês atribui esse facto a falhas no seu sistema estatístico, o que teve como resultado não ter a ultrapassagem da quota chamado a atenção das autoridades francesas antes do início de Maio. Com base neste conhecimento, as autoridades francesas enviaram mensagens por telex, em 22 de Maio de 1991, às várias autoridades marítimas em causa e ao Comité Central das Pescas Marítimas informando-os da iminente acção da Comissão proibindo futuras pescas de biqueirão e pedindo-lhes para circularem esta informação [16].

15 — A Comissão refere-se ao acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França (C-64/88, Colect., p. I-2727, n.° 24).

16 — De facto, a Comissão já tinha adoptado (em 21 de Maio) o regulamento de 1991. Contudo, nos termos do artigo 2.°, este regulamento só entrou em vigor em 24 de Maio de 1991.

24. Em relação à segunda crítica formulada pela Comissão, o Governo francês admite não ter tomado quaisquer medidas para perseguir penalmente os responsáveis por aquilo que aceita ter resultado em pesca ilegal de biqueirão, mas argumenta que isso se deveu às graves circunstâncias socioeconómicas existentes ao tempo na indústria de pesca de biqueirão [17]. Estas circunstâncias (receio de sérias perturbações sociais, ocupação de edifícios públicos e bloqueio de portos) forçaram as autoridades francesas a absterem-se de intervir. Além disso, o Governo francês alega que esta política facilitou a subsequente restauração de um clima de confiança mútua e de diálogo entre o governo e os pescadores de biqueirão em relação à necessidade de gerir correctamente as unidades populacionais de peixes.

IV — Análise jurídica e conclusão

25. A República Francesa não contesta o facto de não ter adoptado atempadamente medidas provisórias para proibir a pesca de biqueirão tanto para a campanha de 1991 como na de 1992, quando a quota se aproximou da exaustão. O artigo 11.°, n.° 2, impõe uma clara e inequívoca obrigação aos Estados-Membros. A obrigação inspira-se em idêntica obrigação contida no artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 205/82 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 [18], que já foi objecto de interpretação pelo Tribunal de Justiça numa anterior acção por omissão intentada pela Comissão contra a França [19]. Nesse processo, o Tribunal de Justiça decidiu que «... os Estados-Membros são obrigados a tomar atempadamente todas as medidas necessárias para prevenirem o excesso das quotas em causa, a fim de assegurarem o respeito das quotas concedidas aos Estados-Membros para conservação dos recursos da pesca» [20]. A consequência desta obrigação é que o Estado-Membro em causa devia «... tomar medidas coercivas para proibir provisoriamente qualquer actividade de pesca *ainda antes de as quotas estarem esgotadas*» [21] (o sublinhado é meu). As razões que estão subjacentes a esta interpretação foram claramente articuladas pelo advogado-geral F. G. Jacobs nas suas conclusões, quando, após ter identificado o papel crucial desempenhado pelas proibições provisórias na garantia do respeito das quotas, afirmou:

«Uma interpretação do artigo 10.°, n.° 2, que permitisse aos Estados-Membros esperar que a quota estivesse esgotada para reagir, ou adoptar medidas de carácter não coercivo, seria dificilmente conciliável com o carácter coercivo das quotas e comprometeria igualmente o seu objectivo fundamental, que é o da conservação dos recursos de pesca raros» [22].

17 — O Governo francês restringe expressamente o âmbito temporal desta alegação ao ano piscatório de 1992.

18 — JO L 220, p. 1.

19 — C-62/89, já referido, nota 13.

20 — *Ibidem*, n.° 17 do acórdão.

21 — *Ibidem*, n.° 18 do acórdão.

22 — Colect., 1990, p. I-942, ponto 20 das conclusões.

26. No que respeita ao ano de 1991, o Governo francês atribui a sua falta de adopção de adequadas medidas provisórias a deficiências no seu sistema de recolha de informação. Uma justificação semelhante, baseada nas dificuldades práticas de prever a iminente exaustão das quotas, foi apresentada no processo C-62/89, já referido, mas foi firmemente rejeitada pelo Tribunal de Justiça que declarou ser de jurisprudência constante que um «... Estado-Membro não pode invocar dificuldade práticas para justificar a não aplicação de medidas de controlo apropriadas» [23].

27. Além disso, neste caso, a infracção não foi satisfatoriamente enfrentada mesmo quando a violação da quota se tornou manifesta. A única resposta do Governo francês foi enviar um telex às suas autoridades marítimas, pedindo-lhes que publicitassem a medida que a Comissão estava prestes a tomar como resultado directo de a República Francesa não ter assegurado o respeito, pelos seus navios de pesca, da quota atribuída à França. À luz tanto da inequívoca natureza como da importância da obrigação de conservação imposta aos Estados-Membros pelo artigo 11.°, n.° 2, do regulamento de 1987, uma resposta como esta deve ser considerada como totalmente inadequada.

28. Em 1992, a atitude das autoridades francesas em relação ao esgotamento da quota parece ter sido a de confiar na esperada transferência de parte da quota espanhola. O Tribunal de Justiça já declarou que os Estados-Membros não podem fundamentar-se na mera possibilidade de subsequentes trocas de quotas para se libertarem das suas obrigações no âmbito da legislação comunitária das pescas:

«Tais negociações, cujo resultado é aleatório, não podem justificar a continuação da pesca após o esgotamento da quota, sendo certo que, no caso de falhar a tentativa de aumento da quota por via de troca ou no caso de obtenção de quantidades insuficientes para cobrir as capturas efectuadas, qualquer atraso no encerramento provisório da pesca é susceptível de agravar o excesso da quota. Donde se conclui que qualquer acordo de troca de quotas feito com outro Estado-Membro com vista ao aumento de uma quota deve decorrer quer antes do esgotamento da quota inicial quer após a proibição provisória da pesca» [24].

Nenhuma destas condições estava preenchida no presente caso. Mais ainda, mesmo depois de ter sido obtida a transferência de quota, as autoridades francesas não impediram que a quota alargada fosse ilegalmente excedida pelos navios de pesca franceses.

23 — *Loc. cit.*, n.° 23 do acórdão.

24 — Acórdão C-62/89, já referido na nota 13, n.° 20.

29. Creio que a Comissão fundou, por tudo quanto se disse, a acusação baseada na falta de adopção, pela República Francesa, das medidas necessárias para proibir provisoriamente a pesca de biqueirão em causa e para, deste modo, assegurar o respeito das quotas que lhe foram atribuídas em 1991 e 1992.

30. A Comissão censura igualmente a falta de actuação das autoridades francesas, através de procedimento criminal ou administrativo, contra os seus navios responsáveis pela continuação da pesca, apesar do esgotamento das quotas francesas em 1991 e 1992, e pelos responsáveis pelas actividades conexas com essa pesca. A Comissão refere correctamente que essa omissão constitui uma nítida infracção ao artigo 1.°, conjugado com o artigo 11.°, n.° 3, do regulamento de 1987 e com os artigos 5.° dos regulamentos de 1990 e de 1991. As «actividades conexas» a que se refere a Comissão incluem as outras actividades auxiliares mencionadas no artigo 11.°, n.° 3. Em minha opinião, a Comissão também tem razão ao alegar que a falta de adopção de medidas punitivas efectivas contra essas infracções prejudicaram o funcionamento do sistema de quotas. Quanto à campanha de pesca de 1991, a República Francesa não indicou quaisquer razões para justificar ou desculpar a sua omissão. A Comissão tem, por isso, o claro direito a obter o pedido requerido em relação à falta de actuação nesse ano das autoridades francesas.

31. Em relação à campanha de pesca de 1992, o Governo francês refere (por intermédio de recortes de jornais anexados à sua contestação) circunstâncias socioeconómicas tensas na indústria em questão e a probabilidade de se seguirem perturbações sociais e actividades criminosas, se tivesse procurado perseguir penalmente os navios que se dedicavam a pesca ilegal, como razão para não ter tomado quaisquer medidas para, de algum modo, cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da legislação comunitária relevante. Creio que esta visão da aplicação da legislação comunitária por um Estado-Membro é manifestamente inaceitável. O artigo 189.°, segundo parágrafo, do Tratado dispõe que os regulamentos têm carácter geral e são obrigatórios em todos os seus elementos e directamente aplicáveis em todos os Estados-Membros. O artigo 5.° do Tratado impõe aos Estados-Membros um estrito dever de cooperação, através da adopção de todas as medidas necessárias à realização dos objectivos do Tratado.

32. Segue-se, em minha opinião, que, quando os Estados-Membros são especificamente encarregados de aplicar o direito comunitário, são obrigados a utilizar todo o seu aparelho de Estado, incluindo, se necessário, os seus poderes policiais para garantir o cumprimento das suas obrigações. O artigo 1.°, n.° 2, do regulamento de 1987 não deixa margem para dúvidas quanto a esta obrigação, embora dando aos Estados-Membros a escolha entre uma adequada e eficaz acção penal ou administrativa. O âmbito desta obrigação pode ser temperado em circunstâncias absolutamente excepcionais se, em razão de um acontecimento específico que consubstancie um caso de força maior, um Estado-Membro

não puder assumir as suas obrigações [25]. Nas circunstâncias do presente caso, creio que, mesmo que o Governo francês tivesse procurado formalmente fundamentar-se no clima socioeconómico para provar a existência de «dificuldades insuperáveis» que pudessem constituir caso de força maior, eu teria sérias dúvidas não apenas quanto ao valor probatório de recortes de jornais para apoiar tal defesa, mas também, mais fundamentalmente, quanto à questão de saber se as circunstâncias socioeconómicas em questão poderiam sequer justificar a falta de actuação de um Estado-Membro contra a violação do direito comunitário pelos seus próprios cidadãos [26]. Contudo, esta defesa não foi apresentada no presente caso. Concluo, portanto, que, à luz do indiscutível incumprimento pela República Francesa das obrigações que lhe incumbiam em 1991 em virtude do direito comunitário, a Comissão também tem direito ao peido que formulou a esse respeito.

Conclusão

33. Consequentemente, sou de opinião de que o Tribunal de Justiça deve:

«1) declarar que:

— ao não decretar proibições provisórias de pesca pelos seus barcos, das unidades populacionais de biqueirão nas águas da zona CIEM VIII, de modo a assegurar o respeito das quotas que lhe tinham sido atribuídas para os anos de 1991 e 1992, e

— ao não intentar, em 1991 e 1992, acções penais ou administrativas eficazes contra os responsáveis pela pesca e pelas actividades conexas em relação às

25 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Itália, (101/84, Recueil, p. 2629), em que o Tribunal de Justiça aceitou que um atentado à bomba a um centro de processamento de dados podia ter constituído um caso de *força maior* (pelo menos por um certo mas não muito longo período de tempo) em relação ao incumprimento pela Itália da obrigação de elaborar alguns mapas estatísticos exigidos pelo direito comunitário.

26 — Acórdão Comissão/Itália, já referido, n.º 6.

referidas unidades populacionais, após a proibição de pesca imposta pela Comissão nesses mesmos anos,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude dos artigos 1.° e 11.° do Regulamento (CEE) n.° 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias, conjugado com o artigo 3.° e os anexos do Regulamento (CEE) n.° 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 1992 e certas condições em que podem ser pescados, e do Regulamento (CEE) n.° 3882/91 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1991, que fixa, relativamente a determinadas unidades populacionais ou grupos de unidades populacionais de peixe, os totais admissíveis de capturas para 1992 e certas condições em que podem ser pescados;

2) condenar a República Francesa nas despesas».