CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
L. A. GEELHOED
apresentadas em 29 de Abril de 2004 [1]

I — Introdução

1. A acção ora em apreciação foi proposta pela Comissão em conformidade com o artigo 228.°, n.° 2, segundo parágrafo, CE na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991, Comissão/ /França, C-64/88 [2]. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que, ao não ter assegurado, de 1984 a 1987, um controlo que garantisse o cumprimento das medidas técnicas comunitárias para a conservação dos recursos da pesca [3], a República Francesa não cumpriu as obrigações impostas pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 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 [4], bem como pelo artigo 1.° 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 (a seguir «regulamentação de controlo») [5].

2. Em especial, o Tribunal de Justiça entendeu que a República Francesa não fiscalizou adequadamente o respeito das normas comunitárias relativamente:

— à malhagem mínima das redes,

— à fixação dos dispositivos às redes,

— às capturas acessórias e

— ao tamanho mínimo exigido para o peixe destinado a venda.

Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que a República Francesa não cumpriu a sua obrigação de proceder judicialmente contra os infractores às disposições comunitárias em causa, ao contrário do que é exigido pela regulamentação de controlo.

1 — Língua original: inglês.

2 — Colect., p. I-2727.

3 — Regulamento (CEE) n.° 171/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que prevê certas medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca (JO L 24, p. 14; EE F2 p. 69), e Regulamento (CEE) n.° 3094/86 do Conselho, de 7 de Outubro de 1986, que prevê determinadas medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca (JO L 288, p. 1).

4 — JO L 220, p. 1; EE 04 F1 p. 230.

5 — JO L 207, p. 1.

3. Alguns meses após a prolação do acórdão, a Comissão solicitou ao Governo francês que lhe fornecesse informações sobres as medidas que tinha adoptado para executar o acórdão, nos termos do artigo 228.°, n.° 1, CE. Tratou-se do início de um longo diálogo de cerca de onze anos entre a Comissão e o Governo francês sobre os esforços da França para dar execução à regulamentação em matéria de pescas. Embora, durante esse diálogo, a Comissão tenha reconhecido que foram introduzidos melhoramentos quanto à maioria das questões, continua a não estar convencida de que o Governo francês respeite inteiramente as suas obrigações em matéria de captura e de venda de peixe sem o tamanho mínimo exigido, designadamente pescada, e de actuação judicial contra os infractores às regras em causa.

4. Por consequência, a Comissão vem agora pedir ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não assegurar ainda uma fiscalização que garanta o cumprimento das medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca, desrespeitando, dessa forma, a regulamentação comunitária de controlo, a República Francesa não aplicou todas as medidas que comporta a execução do acórdão de 11 de Junho de 1991, não tendo, consequentemente, cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.°, n.° 1, CE. A Comissão pede ainda ao Tribunal de Justiça que condene a República Francesa a pagar, a favor da conta «recursos próprios da CE», uma sanção pecuniária compulsória no valor de 316 500 euros por cada dia de atraso na implementação das medidas necessárias para dar cumprimento ao referido acórdão, a contar da data da prolação do presente acórdão e até à execução do acórdão de 11 de Junho de 1991. Finalmente, pede ao Tribunal de Justiça que condene a República Francesa no pagamento das despesas.

5. A República Francesa pede, a título principal, ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente a acção intentada pela Comissão. Em alternativa, no caso de considerar adequada a aplicação de uma sanção pecuniária, a República Francesa pede que na apreciação que fizer tenha em conta todas as circunstâncias do caso em apreço.

II — Disposições comunitárias relevantes

6. As disposições comunitárias em matéria de fiscalização no sector das pescas que estão em causa no presente processo foram estabelecidas inicialmente no Regulamento n.° 2057/82 e posteriormente no Regulamento n.° 2241/87, já referidos no n.° 1 *supra*. A regulamentação de controlo actualmente em vigor é o Regulamento (CEE) n.° 2847/93 do Conselho, de 12 de Outubro de 1993, que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas [6] (a seguir «Regulamento n.° 2847/93»).

6 — JO L 261, p. 1.

7. Nos termos do seu artigo 1.º, o Regulamento n.º 2847/93 institui um regime para assegurar o respeito da regulamentação da política comum das pescas. Este regime inclui, nomeadamente, disposições de controlo técnico das medidas de conservação e de gestão dos recursos, bem como disposições relativas à eficácia das sanções aplicáveis no caso de não serem respeitadas essas medidas. O artigo 1.º, n.º 2, impõe aos Estados-Membros a obrigação básica de fiscalização do cumprimento das disposições comunitárias em matéria de pesca:

«Para o efeito, cada Estado-Membro adoptará, nos termos da regulamentação comunitária, medidas adequadas para assegurar a eficácia do regime em causa. Os Estados-Membros colocarão à disposição das suas autoridades competentes meios suficientes para o desempenho das suas funções de inspecção e controlo, de acordo com o presente regulamento».

8. O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2847/93 especifica que:

«[A] fim de assegurar o respeito da regulamentação em vigor sobre medidas de conservação e de controlo, cada Estado-Membro controlará, no seu território e nas águas marítimas sob a sua soberania ou jurisdição, o exercício da pesca e das actividades conexas. Os Estados-Membros inspeccionarão os navios de pesca e investigarão todas as actividades, permitindo assim o controlo da aplicação do presente regulamento, nomeadamente as actividades de desembarque, venda, transporte e armazenagem dos produtos da pesca e o registo dos desembarques e das vendas».

9. Quanto às medidas de execução que os Estados-Membros devem adoptar a respeito da violação das disposições comunitárias em matéria de pescas, o artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2847/93 prevê, finalmente, o seguinte:

«1. Quando se verificar que a regulamentação da política comum de pescas não foi respeitada, nomeadamente na sequência de um controlo ou de uma inspecção efectuada ao abrigo do presente regulamento, os Estados-Membros garantirão que sejam tomadas medidas adequadas, incluindo a instauração de acções administrativas ou de processos-crime contra as pessoas singulares ou colectivas responsáveis, nos termos da respectiva legislação nacional [7].

2. Os processos instaurados nos termos do n.º 1 devem ser susceptíveis de, nos termos das disposições aplicáveis da legislação nacional, privar efectivamente os responsáveis pelo incumprimento de qualquer benefício económico resultante das infracções ou

7 — Sem objecto na versão portuguesa.

ter consequências proporcionais à gravidade dessas infracções que constituam um factor dissuasivo eficaz em relação a posteriores violações do mesmo tipo.»

10. No caso ora em apreço, a Comissão afirma que o controlo e a execução pelas autoridades francesas das medidas comunitárias de conservação destinadas a prevenir o desembarque e a venda de peixe, designadamente pescada, sem o tamanho mínimo eram inadequados. As medidas comunitárias relevantes encontram-se previstas em consecutivos regulamentos do Conselho sobre medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca [8]. O regulamento actualmente em vigor é o Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho, de 30 de Março de 1998, relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de protecção dos juvenis de organismos marinhos [9]. Não sendo necessário citar integralmente as disposições relevantes, pode referir-se de forma mais geral que este regulamento contém várias disposições destinadas a prevenir a captura, o desembarque e a venda de peixe sem o tamanho mínimo exigido. Nelas estão incluídas disposições relativas à malhagem mínima, à proibição de fixação de dispositivos que obstruam as malhas de qualquer parte da rede ou reduzam efectivamente as suas dimensões de qualquer outro modo e uma proibição de, nomeadamente, desembarcar ou vender peixe sem o tamanho mínimo exigido, salvo capturas que representem uma percentagem limitada da captura total.

8 — O primeiro regulamento nesta matéria foi o Regulamento (CEE) n.º 171/83 do Conselho, já referido na nota 3. Depois de sucessivas alterações, este regulamento foi revogado e substituído pelo Regulamento (CEE) n.º 3094/86 do Conselho, já referido também na nota 3, que foi por sua vez revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 894/97 do Conselho, de 29 de Abril de 1997 (JO L 132, p. 1).

9 — JO L 125, p. 1.

III — Fase pré-contenciosa

11. Como foi indicado acima, a questão de saber se a República Francesa adoptou medidas para pôr fim ao incumprimento declarado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 11 de Junho de 1991 foi objecto de um longo diálogo entre a Comissão e as autoridades francesas que se prolongou entre Novembro de 1991 até à propositura da acção ora em apreço, em 27 de Agosto de 2002. No decurso desta fase pré-contenciosa, a posição da Comissão foi sustentada por relatórios dos inspectores comunitários das pescas [10], que davam conta dos factos constatados em visitas a portos e leilões em várias regiões costeiras da França.

12. Na correspondência inicial entre a Comissão e a República Francesa sobre as medidas adoptadas por esta última para pôr termo às infracções dadas como provadas no acórdão de 11 de Junho de 1991, as autoridades francesas indicaram que estavam «a fazer tudo o que era possível para executar o acórdão em conformidade com as disposições relevantes do Tratado». Referiram-se, designadamente, a uma «acção de grande duração» com o objectivo de reduzir o desembarque de peixe sem o tamanho mínimo exigido.

10 — O artigo 29.º do Regulamento n.º 2847/93 prevê a verificação da correcta aplicação do regulamentação de controlo através da análise de documentos e da realização de inspecções *in loco* por inspectores comunitários.

13. Na sequência de visitas a vários portos franceses em 1992, os inspectores comunitários das pescas informaram que a situação tinha melhorado, particularmente no que diz respeito à legislação em matéria de fiscalização do cumprimento da regulamentação comunitária aplicável à pesca. Contudo, os controlos continuavam a ser insatisfatórios em vários aspectos. Os problemas fundamentais residiam nos aparelhos de medição da malhagem e na fiscalização das capturas acessórias e do tamanho do peixe. Além disso, a actuação judicial contra os infractores era deficiente. Consequentemente, em 11 de Outubro de 1993, a Comissão enviou à República Francesa uma notificação para cumprimento em que suscitava essas questões e convidava o Governo francês a apresentar observações.

14. A informação e as explicações dadas pelo Governo francês sobre a matéria permitiram à Comissão concluir que a infracção às regras comunitárias de fiscalização das capturas acessórias terminara. Contudo, afirmou que se mantinham algumas deficiências, em particular no que diz respeito à medição da malhagem, ao desembarque e à venda em leilões de peixe sem o tamanho mínimo exigido. Deste último facto a Comissão inferiu que as autoridades francesas adoptaram uma atitude de permissividade relativamente ao desembarque e à venda de peixe sem o tamanho mínimo exigido, violando, deste modo, as regras comunitárias. Além disso, a «action de longue haleine» (acção de longa duração) tinha aparentemente sido suspensa numa parte da Bretanha — o «pays Bigouden» [11], em virtude das dificuldades socioeconómicas existentes nessa região e da sensibilidade política do problema. A «atitude permissiva» a respeito da fiscalização foi reforçada através de processos judiciais que, no conjunto, não resultaram na aplicação de sanções proporcionais à gravidade das infracções.

15. Por conseguinte, em 14 de Abril de 1996, a Comissão enviou, nos termos do artigo 171.°, n.° 2, CE (actual artigo 228.°, n.° 2, CE), um parecer fundamentado à República Francesa em que afirmava que o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991 não fora ainda integralmente executado quanto aos seguintes aspectos:

— incumprimento das disposições comunitárias em matéria de medição da malhagem mínima;

— insuficiência dos controlos, permitindo a venda de peixe sem o tamanho mínimo exigido;

— atitude permissiva das autoridades francesas, encorajada pelo facto de a perse-

11 — O pays Bigouden situa-se no Finistère a sudoeste da Bretanha. Situam-se nessa região os portos de Le Guilvinec, Loctudy, Lesconil e Saint Guénolé.

guição judicial das infracções não ter levado, globalmente, à aplicação de sanções proporcionais à gravidade da infracção, não tendo sido, por essa razão, dissuasivas.

A Comissão chamou a atenção da República Francesa para a possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias pelo Tribunal de Justiça, na falta de execução do acórdão de 11 de Junho de 1991. Foi-lhe pedida uma resposta no prazo de dois meses a contar da notificação do parecer fundamentado.

16. Por respostas de 26 de Julho de 1996 e 27 de Maio de 1997, a República Francesa indicou que a regulamentação comunitária em matéria de malhagem mínima estavam a ser correctamente aplicados e que não tinha recebido quaisquer queixas de inspectores comunitários a esse respeito. Também forneceu informações e números relativos às inspecções realizadas, às sanções aplicadas e aos meios afectos à fiscalização do cumprimento da regulamentação comunitária em matéria de pescas. Finalmente, a República Francesa queixou-se do facto de não lhe ter sido concedido acesso aos relatórios com as conclusões dos inspectores comunitários das pescas, privando-a da oportunidade de responder adequadamente aos factos mencionados no parecer fundamentado.

17. Em cartas posteriores, as autoridades francesas forneceram informações adicionais à Comissão sobre o reforço do controlo francês e as medidas que tinham tomado para melhorar a organização interna dos serviços responsáveis pela fiscalização do cumprimento das normas comunitárias em matéria de pescas. Numa carta (de 31 de Outubro de 1997) as autoridades francesas observam que parecia ter-se atingido um equilíbrio satisfatório na aplicação das disposições comunitárias e nacionais, «para além do problema residual do tamanho da pescada pequena ['merluchon' (pescadinha)] no pays Bigouden».

18. Não obstante estas observações e os desenvolvimentos positivos a nível organizativo referidos pelas autoridades francesas, outras visitas dos inspectores comunitários das pescas a portos e leilões franceses nas regiões costeiras, entre 1996 e 2000, revelaram que continuava a existir o problema do desembarque e da venda de peixe sem o tamanho mínimo exigido. Em várias ocasiões, os inspectores comunitários observaram que os agentes de fiscalização ou não estavam presentes durante os desembarques e leilões ou, quando estavam, não tomavam qualquer iniciativa contra a venda de pescada sem o tamanho mínimo exigido (visita a Le Guilvinec e Concarneau, em Setembro de 1997, e a Marennes-Oléron, Arcachon e Bayonne, em Outubro de 1997). Um dos relatórios (visita a Lorient, Le Guilvinec e Concarneau, em Agosto de 1996) refere-se a um «acordo tácito entre a indústria do sector e as autoridades que permitia os desembarques de pescada com 24 cm em vez do tamanho legal de 27 cm». Outro relatório (visita a Douarnenez, Lorient e Le Guilvinec, em Março de 1999) afirma que existiam instruções verbais de acordo com as quais os agentes locais de fiscalização deviam retirar do leilão o peixe de 17 cm mas permitir a venda do peixe que medisse entre 17 cm e 23 cm e entre 23 cm e 26 cm. Chegou-se

também à conclusão de que a pescada sem o tamanho mínimo exigido, frequentemente vendida como «merluchon friture» (pescadinha para fritar), era normalmente leiloada abertamente sob a classificação «00», reservada para essa e outras espécies de peixe sem o tamanho mínimo exigido (visita a Lorient, Benodet, Loctudy, Le Guilvinec, Lesconil e Saint Guénolé, em Julho de 1999). Finalmente, numa visita aos portos mediterrânicos de Séte, Agde e Port Vendres, em Abril de 2000, verificou-se que as referidas práticas não eram exclusivas da Bretanha e que o problema estava disseminado por todo o território francês.

19. Estes relatórios dos inspectores comunitários das pescas levaram a Comissão a emitir um parecer fundamentado suplementar, em 6 de Junho de 2000. A Comissão concluiu que depois do parecer fundamentado de 17 de Abril de 1996 e da resposta do Governo francês continuou a ser vendido peixe sem o tamanho mínimo exigido em leilões e directamente aos compradores, que os inspectores nacionais não fiscalizavam os desembarques e os leilões tendo em vista a detecção de peixe sem o tamanho exigido, em especial pescada, e que as infracções eram punidas apenas esporadicamente. A Comissão considera que o uso do código «00» em documentos oficiais a respeito de leilões é particularmente grave porque constitui uma manifesta infracção às disposições do Regulamento (CE) n.º 2406/96 do Conselho, de 26 de Novembro de 1996, relativo à fixação de normas comuns de comercialização para certos produtos da pesca [12], em especial o artigo 2.º O facto de o problema do «merluchon» ser politicamente sensível, de dizer respeito a uma região em particular e de ter diminuído significativamente nos últimos anos não pode, na perspectiva da Comissão, justificar a não aplicação de medidas técnicas de conservação. Dado que as medidas em causa têm por fim proteger o peixe jovem, o desrespeito sistemático das disposições comunitárias pode ter consequências desastrosas para as unidades populacionais existentes. A violação destas disposições é, por conseguinte, grave, atendendo sobretudo a que as autoridades francesas deram instruções para que não fossem aplicadas. A Comissão convidou o Governo francês a adoptar as medidas necessárias para pôr fim às infracções observadas, no prazo de dois meses a contar da notificação do parecer fundamentado suplementar.

20. O Governo francês respondeu em 1 de Agosto de 2000, salientando três aspectos em particular. Em primeiro lugar, afirmou que o código «00» nunca foi usado como indicação de peixe sem o tamanho mínimo exigido, mas para indicar peixe variado de diferentes tamanhos. Em segundo lugar, alegou que nos seus relatórios os inspectores comunitários das pescas tinham aparentemente confundido os responsáveis pela operação comercial nos locais de venda com os responsáveis pela aplicação da regulamentação em matéria de pescas, únicos responsáveis pela autuação de infracções. O Governo francês considera excessivo, e até injusto, que, dos números que lhe foram comunicados sobre as medidas tomadas pelas autoridades francesas relativamente às violações das disposições sobre malhagem mínima, a Comissão conclua que os serviços de vigilância demons-

12 — JO L 334, p. 1.

traram uma atitude permissiva. Em terceiro lugar, explicou que, depois do relatório dos inspectores comunitários das pescas de Julho de 1999, o enquadramento organizativo e jurídico da fiscalização do cumprimento da regulamentação em matéria de pescas melhorou significativamente. A reorganização dos serviços de fiscalização demonstra a firme intenção das autoridades francesas aumentarem a eficácia da fiscalização no sector das pescas.

21. A Comissão respondeu (15 de Fevereiro de 2001), pedindo mais informações adicionais sobre as medidas adoptadas pela República Francesa para pôr termo ao uso do código «00». Além disso, registando a vontade da República Francesa de reforçar a sua capacidade de vigilância, a Comissão assinalou que o seu parecer fundamentado suplementar se concentrava no problema do desembarque e da venda de peixe sem o tamanho mínimo exigido nas regiões bretãs do Finistère e do Morbihan em especial. Por conseguinte, pediu às autoridades francesas que lhe comunicassem as decisões judiciais a respeito desta infracção em particular. Essa informação foi fornecida pelo Governo francês em 16 de Outubro de 2001. Em primeiro lugar, comunicou uma circular dirigida às autoridades regionais e departamentais ordenando que se pusesse termo ao uso do código «00» até final de 2001. Seguidamente, referiu o facto de terem sido enviadas à Comissão cópias de relatórios oficiais de infracções e de apreensões, bem como de decisões judiciais relevantes. Também assinalou que, a partir de 1998, o número de processos judiciais relativos a infracções às regras da malhagem mínima aumentaram e que tinham sido aplicadas sanções dissuasivas. Finalmente, o Governo francês referiu um plano geral de fiscalização no sector das pescas, adoptado em 2001, que fixava prioridades no domínio da fiscalização do cumprimento das disposições nessa matéria. Essas prioridades incluíam um plano de reconstituição da unidade populacional da pescada e de fiscalização rigorosa do tamanho do peixe.

22. Entretanto, os inspectores comunitários das pescas fizeram mais uma visita (em Junho de 2001) a vários portos no pays Bigouden e voltaram a observar que o número e a qualidade das inspecções continuavam a ser inadequados. Os referidos inspectores concluíram que o nível de cumprimento das medidas técnicas nesta área não pode ainda ser considerado aceitável. A todo o momento, era desembarcada e comercializada pescada sem o tamanho mínimo exigido sem que fosse feito um esforço substancial de controlo para pôr termo a essas práticas. Referiram, ainda, que as autoridades nacionais responsáveis não dispunham de recursos suficientes e de equipamento adequado e que não estavam suficientemente treinadas. Os procedimentos administrativos não estavam suficientemente desenvolvidos para ir ao encontro das exigências da situação. Finalmente, salientaram que o nível e a qualidade dos controlos nos leilões e estabelecimentos de comércio a retalho eram extremamente fracos.

23. Por considerar que a informação disponibilizada pela República Francesa relativamente ao reforço da vigilância em geral não resolve suficientemente o problema da aplicação das disposições comunitárias relativas à pescada sem o tamanho mínimo exigido na região do pays Bigouden, a Comissão entendeu que a República Francesa não tinha

ainda tomado as medidas adequadas à execução do acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991. Consequentemente, intentou a acção ora em apreciação, nos termos do artigo 228.º, n.º 2, CE, por petição apresentada no dia 27 de Agosto de 2002. Os pedidos de ambas as partes já foram reproduzidos nos n.os 4 e 5 das presentes conclusões.

IV — A situação actual

24. Na preparação da audiência, no dia 19 de Dezembro de 2003, o Tribunal de Justiça colocou algumas questões por escrito à Comissão e à República Francesa sobre a situação actual a respeito do desembarque e venda de peixe sem o tamanho mínimo exigido. A Comissão foi interrogada sobre se os inspectores comunitários de pesca tinham realizado inspecções *in loco* desde o início do presente processo, sendo esse o caso, foi convidada a apresentar os respectivos relatórios e, verificando-se que a venda de quantidades importantes de peixe sem o tamanho mínimo exigido se manteve, foi-lhe pedido que indicasse as medidas que devem ser adoptadas pelas autoridades francesas para pôr termo a essa situação. A República Francesa foi convidada a fornecer informações quanto ao número de inspecções realizadas, depois da instauração do presente processo, no mar e em terra (tanto nos leilões como fora destes) a fim de assegurar o cumprimento das disposições relativas à malhagem mínima, bem como a indicar o número de infracções verificadas e as actuações judiciais levadas a cabo a seu respeito. Ambas as partes forneceram a informação solicitada em 20 de Janeiro de 2004.

25. A Comissão respondeu que, depois de intentada a presente acção, foram efectuadas três verificações *in loco*. No decurso destas verificou-se que, embora a oferta de pescada sem o tamanho mínimo exigido tivesse diminuído na Bretanha, em especial no pays Bigouden, o mesmo não se passava nas regiões mediterrânicas. Durante as suas visitas, os inspectores comunitários observaram a falta de fiscalização durante o desembarque destinada a evitar a venda de peixe sem o tamanho mínimo exigido e que não foram levantados autos em todos os casos de infracção. Apesar das medidas adoptadas pelas autoridades francesas desde 1998 para melhorar a fiscalização, a Comissão não pôde considerar que estas tenham sido realmente eficazes. Pelo contrário, tem razões para crer não ser esse o caso. Para poder concluir que a infracção tinha efectivamente terminado, a Comissão teria que dispor de informações completas e exaustivas relativamente a todas as fiscalizações realizadas em 2001, 2002 e 2003 relativamente a peixe sem o tamanho mínimo exigido, em particular a pescada. No decurso da audiência, a Comissão acrescentou que o cumprimento adequado do Regulamento n.º 2847/93 exige que toda a cadeia de actividades ligadas à pesca seja fiscalizada, sendo a fiscalização do desembarque particularmente importante nessa

série de acontecimentos. As informações e os números fornecidos pelo Governo francês não são suficientemente específicos para permitir concluir que a infracção terminou.

26. Na sua resposta, o Governo francês forneceu números relativos às inspecções no mar e em terra entre 2001 e 2003. Estes números mostram que, em 2003, houve uma diminuição apreciável em ambos os tipos de inspecção comparativamente aos dois anos precedentes. A diminuição das inspecções no mar em 2003 explica-se pela utilização de embarcações marítimas para combater a poluição na sequência do naufrágio do petroleiro «Prestige». De acordo com o Governo francês, a diminuição das inspecções em terra ficou a dever-se a um reforço da disciplina dos pescadores, o que também foi observado pelos inspectores comunitários durante uma visita sem aviso prévio em Junho de 2003. Nesta ocasião, não foi detectado peixe que não tivesse o tamanho exigido. Os números relativos às sanções aplicadas também mostram uma diminuição entre 2001 e 2002. Na génese desta diminuição está uma lei geral [13] que amnistiou os indivíduos condenados em multas inferiores a 750 euros ou superiores, desde que, neste caso, tivessem sido devidamente pagas. O montante das multas aplicadas relativamente às infracções às regras em matéria de tamanho do peixe aumentara consideravelmente.

13 — Lei n.º 2002-1062, de 6 de Agosto de 2002, relativa à amnistia.

27. Durante a audiência, o Governo francês respondeu à observação da Comissão segundo a qual, embora reconhecesse que o desembarque de pescada sem tamanho mínimo exigido tinha diminuído na área mais preocupante, isto é, o pays Bigouden, na Bretanha, o problema permanecia na costa mediterrânica. Alega que na época do acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991 não serem aplicadas medidas de conservação às pescas no Mediterrâneo, não se pode considerar que o cumprimento insatisfatório do Regulamento n.º 2847/93 constitua uma falta de execução do acórdão do Tribunal de Justiça.

V — Apreciação

A — *Observações preliminares: dever de execução no contexto da política comum das pescas*

28. Antes de se entrar na apreciação das medidas adoptadas pela República Francesa para aplicar a regulamentação comunitária relevante em matéria de pescas, na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991, deve enquadrar-se o problema que está em discussão neste processo no seu contexto próprio, isto é, a importância da execução das disposições de direito comunitário, especialmente no campo da política comum das pescas.

29. Em termos genéricos, a ordem jurídica comunitária, embora autónoma, é uma ordem jurídica dependente, na medida em que, em muitos aspectos, depende dos esforços dos Estados-Membros para garantir o cumprimento integral das obrigações que impõe aos operadores económicos. Os Estados-Membros estão sujeitos, nos termos do artigo 10.º CE, a uma obrigação geral de adoptar todas as medidas necessárias para garantir que o direito comunitário é aplicado e efectivamente executado e que produz o seu «effet utile» (efeito útil). Mais especificamente, os Estados-Membros devem garantir a existência de um quadro jurídico adequado para a aplicação e execução das medidas comunitárias, a designação de autoridades competentes, a disponibilização de recursos suficientes e a adopção de medidas jurídicas adequadas contra os infractores. Se o esforço de execução dos Estados-Membros for inadequado, é impossível atingir os objectivos das disposições comunitárias relevantes de um modo mais ou menos uniforme em toda a Comunidade.

30. Embora os Estados-Membros disponham de uma larga margem de discricionariedade quanto à forma de prossecução desse objectivo, o Tribunal de Justiça estabelece na sua jurisprudência alguns critérios em matéria de regras processuais aplicáveis ao cumprimento dos direitos e obrigações comunitários. Mais especificamente, o Tribunal de Justiça tem declarado, em jurisprudência bem assente, que essas regras não podem ser menos favoráveis do que as regras relativas a acções análogas de natureza interna (princípio da equivalência) e não podem tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da efectividade) [14]. Além disso, o Tribunal de Justiça esclareceu que as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 10.º CE a respeito do cumprimento exigem-lhes que assegurem «que as violações do direito comunitário sejam punidas em condições, substantivas e de processo, análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que, de qualquer forma, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo. Além disso, as autoridades nacionais devem proceder, no que se refere às violações do direito comunitário, com a mesma diligência com que actuam na aplicação das normas nacionais correspondentes» [15].

31. O cumprimento rigoroso destas obrigações de aplicação e execução efectivas das medidas comunitárias reveste-se, por vários motivos, de particular importância no contexto da política comum das pescas (a seguir «PCP)». Esses motivos prendem-se com a natureza económica da actividade de pesca, com o facto de os recursos da pesca nas águas comunitárias deverem ser considerados comuns aos Estados-Membros, com a interdependência dos interesses dos Estados-

14 — Apenas refiro uma das declarações mais recentes desse princípio, no acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Dezembro de 2003, Evans (C-63/01, Colect., p. I-4447, n.º 45).

15 — V. acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, Colect., p. 2965, n.ºs 24 e 25).

Membros neste domínio e com o risco moral associado à imposição de restrições à exploração de recursos.

32. A gestão de um recurso natural como os *stocks* da pesca exige a harmonização (a curto prazo) do interesse económico de maximização da exploração, por um lado, com o interesse económico de conservação dos recursos da pesca a um nível biológico e ecologicamente aceitável para assegurar a exploração a longo prazo, por outro. Esta tensão básica resulta também do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da política comum das pescas [16], nos termos do qual o objectivo fundamental da PCP é «garantir que a exploração dos recursos aquáticos vivos crie condições sustentáveis dos pontos de vista económico, ambiental e social». Nesta fórmula, o conceito de sustentabilidade constitui o princípio orientador. Com efeito, uma das particularidades da pesca como actividade económica é que o produto também constitui a fonte de produção. Trata-se de um recurso renovável. Por essa razão, a exploração de recursos da pesca tem um limite natural e biologicamente sustentável. Se não forem cumpridas as medidas de limitação do esforço de pesca e de protecção das unidades populacionais de peixe jovem, a capacidade reprodutora dessas unidades será necessariamente afectada a longo prazo. Este facto de senso comum explica por que razão as regras detalhadas em matéria de controlos e de execução constituem parte integrante da PCP desde o início.

33. Também o Tribunal de Justiça salienta a necessidade de observância rigorosa das medidas de conservação no sector das pescas, a fim de manter a capacidade de produção a longo prazo, observando que o «respeito das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca revela-se imperativo, a fim de assegurar a protecção dos fundos marinhos, a conservação dos recursos biológicos do mar e a sua exploração sobre bases duráveis e em condições económicas e sociais adequadas» [17]. Nesta mesma linha, indicou que, «se as autoridades competentes de um Estado-Membro se abstivessem sistematicamente de perseguir penal ou administrativamente os responsáveis por [...] infracções, tanto a conservação e a gestão dos recursos de pesca como a aplicação uniforme da PCP ficariam comprometidas» [18].

34. Os recursos da pesca devem ser considerados um bem comum dos Estados-Membros e devem ser geridos por todos no interesse de todos. A inobservância por um Estado-Membro das medidas comunitárias afecta automaticamente os interesses (da

16 — JO L 358, p. 59.

17 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Abril de 2002, Comissão/França (C-418/00 e C-419/00, Colect., p. I-3969, n.º 57).

18 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França (C-52/95, Colect., p. 4443, n.º 35); de 14 de Novembro de 2002, Comissão/Reino Unido (C-454/99, Colect., p. I-10323, n.º 60), e de 14 de Novembro de 2002, Comissão/Reino Unido (C-140/00, Colect., p. I-10379, n.º 57).

indústria pesqueira) de outros Estados-Membros. Por outras palavras, verifica-se neste sector um elevado grau de interdependência que implica uma «responsabilidade conjunta» [19] dos Estados-Membros no acompanhamento do sistema de limitação das capturas e na aplicação das disposições destinadas a proteger os *stocks* da pesca da exploração excessiva.

35. Um outro aspecto desta interdependência reside no facto de a prossecução dos objectivos da PCP depender obviamente, em primeiro lugar, da cooperação no contexto da indústria pesqueira. Pode presumir-se que a vontade de aceitar e respeitar as restrições impostas à actividade das pescas será maior se os pescadores tiverem a certeza de que essas restrições são aplicadas de forma igual em todos os Estados-Membros e que as condições em que operam são idênticas às dos seus concorrentes de outros Estados-Membros. As diferenças na aplicação das disposições no contexto da PCP podem ser consideradas discriminatórias e causar distorções na concorrência. A igualdade na aplicação é uma das condições de concorrência igualitária em que os pescadores devem poder operar.

36. Além disso, deve entender-se que, sempre que um determinado tipo de pesca é limitado por imperativos de conservação, a respectiva inobservância envolve um risco moral de não cumprimento. A escassez resultante do desembarque de quantidades inferiores de peixe conduzirá à subida de preços, que, só por si, tornará rentável para os pescadores a infracção das regras relevantes. Assim, a imposição de restrições cria um incentivo económico à continuação da exploração de unidades populacionais que já estão sob pressão. Isto constitui, por si só, uma razão para reforçar a vigilância e a execução no que diz respeito a unidades populacionais de peixe ameaçadas pela exploração excessiva.

37. As observações precedentes demonstram que a supervisão e execução adequadas são fundamentais para garantir uma exploração sustentável dos *stocks* da pesca. Dado que a insuficiência neste domínio tem consequências na conservação de recursos comuns a todos os Estados-Membros, o esforço de cumprimento por parte destes deve observar padrões elevados. Daqui decorre que as obrigações impostas aos Estados-Membros pelo Regulamento n.º 2847/93 devem ser objecto de uma interpretação estrita.

38. No seu conjunto, o artigo 1.º do Regulamento n.º 2847/93 obriga os Estados-Membros a adoptar «medidas adequadas para assegurar a eficácia do regime em causa» com o objectivo «de assegurar o respeito da regulamentação da PCP». O artigo 2.º acrescenta que aqueles devem controlar o exercício da pesca e das actividades conexas e inspeccionar os navios de pesca, permitindo o controlo da aplicação do

19 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 1990, Espanha/Conselho (C-9/89, Colect., p. I-1383, n.os 10 e 31).

regulamento, incluindo as actividades de desembarque e venda de peixe, entre outras. Finalmente, o artigo 31.º obriga os Estados-Membros a tomar as medidas adequadas contra as pessoas singulares ou colectivas que não respeitaram a regulamentação da PCP, privando efectivamente os responsáveis pelo incumprimento do benefício económico resultante das infracções ou adoptando medidas com «consequências proporcionais à gravidade dessas infracções que constituam um factor dissuasivo eficaz em relação a posteriores violações do mesmo tipo».

39. Por conseguinte, o resultado que os Estados-Membros devem atingir é a garantia de que as actividades de vigilância e execução são realmente eficazes. Neste contexto, deve entender-se que «eficaz» significa que existe uma probabilidade credível de que, em caso de inobservância, os pescadores correrão o sério risco de serem detectados e de lhes serem aplicadas sanções que, no mínimo, os privarão do benefício económico que tenha resultado da infracção da regulamentação em matéria de pescas. O esforço de controlo e a ameaça de acção repressiva deve gerar uma pressão suficiente para que a infracção não seja atractiva do ponto de vista económico e, por essa via, garantir a concretização da situação pretendida pela regulamentação relevante em matéria de pescas.

40. É este o critério que deve ser aplicado para verificar se a alegada infracção da República Francesa ainda subsiste.

B — *Dois aspectos genéricos: momento de referência e prova*

41. Em primeiro lugar, nos processos ao abrigo do artigo 228.º, n.º 2, CE, a questão de saber se um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam deve ser apreciada à luz da situação existente nesse Estado-Membro no fim do prazo fixado pela Comissão no parecer fundamentado. No caso ora em apreço, a Comissão enviou à República Francesa um primeiro parecer fundamentado em 14 de Abril de 1996. Este foi complementado por um segundo parecer fundamentado em 6 de Junho de 2000. Dado que o prazo fixado neste último para pôr termo à infracção era de dois meses, o momento relevante para determinar se a República Francesa cumpriu a obrigação que lhe incumbia, por força do artigo 228.º, n.º 1, CE, de executar o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991, é 6 de Agosto de 2000 [20].

42. Isto implica que, para efeitos de determinação da subsistência ou não da infracção não pode ter-se em conta os desenvolvimentos posteriores a essa data [21]. Esses desenvolvimentos são, contudo, relevantes para

20 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Junho de 2002, Comissão/Espanha (C-474/99, Colect., p. I-5293, n.º 27), e Comissão/Grécia (C-33/01, Colect., p. I-5447, n.º 13).

21 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Março de 2001, Comissão/França (C-147/00, Colect., p. I2837, n.º 26), e Comissão/França, já referido na nota 17, n.º 66.

avaliar a oportunidade da aplicação de uma sanção pecuniária de quantia fixa ou compulsória, em conformidade com o artigo 228.°, n.° 2, terceiro parágrafo, CE. Voltarei a este ponto.

43. O segundo ponto diz respeito à prova. A alegação da Comissão a respeito da insuficiência dos controlos e das acções levados a cabo na sequência das infracções às regras comunitárias em matéria de tamanho mínimo do peixe baseia-se largamente nos relatórios (constantes dos autos) elaborados por inspectores comunitários das pescas relativamente às suas verificações regulares *in loco* em regiões costeiras francesas. Esses relatórios cobrem o período de Maio de 1994 a Julho de 2003.

44. O Governo francês critica a Comissão por se limitar a afirmar que as medidas adoptadas pelas autoridades francesas para pôr termo às infracções que subsistiam eram inadequadas, sem indicar as que teriam sido adequadas. Também critica a Comissão por ter simplesmente ignorado, sem os refutar, os factos e os números por ele apresentados com o fundamento de que eram insuficientes, quando cabe à Comissão provar que o Estado-Membro em causa continua a infringir as obrigações que para ele decorrem do Tratado [22]. Além disso, alega que os relatórios dos inspectores comunitários das pescas em que a Comissão se baseia nunca lhe foram comunicados, pelo que não teve a oportunidade de reagir às respectivas conclusões. Na sua opinião, os vários argumentos avançados pela Comissão não são apoiados por factos precisos, baseando-se em meras suposições, que lhes conferem carácter subjectivo.

45. É verdade que o apuramento de uma infracção na acepção dos artigos 226.° CE e 228.° CE deve assentar na verificação objectiva [23] de que o Estado-Membro não cumpriu uma obrigação que lhe incumbia por força do Tratado ou de um acto de direito derivado. Neste contexto, a questão reside em saber se a informação contida nos relatórios dos inspectores comunitários das pescas é suficiente para constituir uma verificação objectiva.

46. Nas circunstâncias do presente caso, considero efectivamente que os relatórios são uma fonte fiável de informação sobre a situação relativa à vigilância nos portos e leilões franceses que os inspectores visitaram. No seu conjunto, estes relatórios fornecem um quadro geral e coerente das práticas de fiscalização do cumprimento das medidas comunitárias de conservação na República Francesa nos últimos dez anos. Apesar de o Governo francês afirmar que os relatórios não lhe foram comunicados, estes contêm menções de reuniões em que as autoridades nacionais foram informadas dos resultados das visitas de verificação. Além

22 — Acórdão do Tribunal de Justiçade 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia (C-387/97, Colect., p. I-5017, n.os 72 e segs.).

23 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-71/97, Colect., p. I-5991, n.° 14), e de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França (C-333/99, Colect., p. I-1025, n.° 33).

disso, importa recordar que, no acórdão de 11 de Junho de 1991, o Tribunal de Justiça aceitou relatórios semelhantes a título de prova da infracção à regulamentação de controlo, dado que o Governo francês possuía relatórios elaborados pelos seus próprios serviços a respeito das inspecções em causa e, portanto, estava em posição de impugnar a exactidão das conclusões dos inspectores comunitários [24].

C — *A primeira acusação: insuficiência das medidas de controlo*

47. Quanto à primeira acusação da Comissão, o Governo francês observa que, na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991, não cessou de reforçar a sua capacidade de vigilância. Nesse contexto, refere-se a três aspectos em particular: a) o aumento do número de inspecções; b) a adopção de planos de controlo e c) o facto de não ter sido detectado peixe sem o tamanho mínimo exigido numa visita dos inspectores comunitários das pescas em Setembro de 2002.

48. A Comissão contrapõe que os números relativos ao aumento das inspecções diziam respeito a inspecções efectuadas no mar, que não são tão eficazes como as fiscalizações das capturas desembarcadas e do peixe vendido nos leilões. Apesar de se congratular com a adopção dos planos de controlo em 2001 e 2002, a Comissão assinala que estes não podem, só por si, pôr termo à infracção, já que isso depende da forma como são implementados na prática. A Comissão não conseguiu apurar que tenha sido melhorada na prática. Quanto ao facto de não ter sido descoberto peixe sem o tamanho mínimo exigido na missão inspecção de Setembro de 2002, a Comissão refere que esta tinha por objecto a gestão da quota de peixe e que esse facto não pode ser visto como uma conclusão implícita ligada ao controlo do respeito da regulamentação sobre o tamanho mínimo do peixe.

49. O Governo francês critica a Comissão pelo facto de não explicar por que razão as inspecções no mar são menos eficazes do que em terra e considera que os argumentos relativos à primeira acusação são incoerentes e não têm fundamento. Assinala que os planos de controlo de 2001 e 2002 prevêem acções de controlo em todas as fases da produção, tanto no mar como em terra, e em todas as fases de comercialização. O aumento do número de controlos é demonstrado pelos números relativos ao período de Setembro de 2001 a Fevereiro de 2002. O Governo francês alega que a resposta da Comissão quanto à missão de Setembro de 2002 contraria o facto de a mesma se basear precisamente nas conclusões dessa missão para provar a insuficiência dos controlos.

24 — Acórdão Comissão/França, já referido na nota 2, n.º 11.

50. O Regulamento n.º 2847/93 obriga os Estados-Membros a fiscalizar eficazmente todas as actividades relacionadas com as pescas, desde a captura até à comercialização. Deve reconhecer-se que a República Francesa adoptou várias medidas com o objectivo de aumentar a fiscalização do cumprimento da regulamentação da PCP em geral, tais como o aumento das inspecções no mar, a afectação de mais recursos à fiscalização, a reorganização dos seus serviços internos de inspecção, o aperfeiçoamento do regime jurídico e a elaboração de planos, programas e circulares de controlo dando instruções aos agentes regionais para fiscalizarem o cumprimento das regras comunitárias relativas ao tamanho mínimo do peixe. Todavia, embora essas medidas sejam obviamente necessárias para atingir os objectivos da regulamentação de controlo, apenas podem ser consideradas eficientes se, como referi no n.º 39 das presentes conclusões, resultarem numa situação que, na prática, corresponda ao objectivo da regulamentação da PCP.

51. Os relatórios dos inspectores comunitários das pescas constituem uma fonte de informação valiosa para verificar se é esse o caso. Esses relatórios contêm inúmeras e repetidas indicações da inexistência de uma fiscalização do cumprimento eficaz e eficiente no sentido acima referido. Embora assinalem melhoramentos no regime jurídico e esforços para melhorar a fiscalização, registam sistematicamente o desembarque e a venda em leilões de peixe sem o tamanho mínimo exigido, particularmente na Bretanha, no pays Bigouden, mas também noutras regiões, como a Normandia e o Mediterrâneo. Nalguns casos, isso verificou-se na ausência de autoridades nacionais competentes para detectar infracções às disposições em matéria de pescas. Noutros casos, as autoridades nacionais estavam presentes mas não agiram contra os infractores. Observou-se, mais do que uma vez, que, em geral, a qualidade e o nível dos controlos eram baixos, que havia falta de recursos humanos e que as inspecções efectuadas eram ineficientes. Em determinada altura, verificou-se também que, em virtude da sensibilidade política do problema, os inspectores nacionais receberam instruções verbais para apenas actuar em casos extremos de desrespeito do tamanho mínimo da pescada (abaixo dos 17 cm), permitindo a respectiva venda acima desse limite. Também foi feita referência a um acordo tácito entre os pescadores e as autoridades para permitir o desembarque de pescada sem o tamanho mínimo exigido. O facto de existir um mercado para a pescada sem o tamanho mínimo exigido era evidenciado pelo uso do diminutivo de pescada (merlu), «merluchon» (pescadinha) ou «merluchon friture» (pescadinha para fritar), geralmente leiloada sob o código especial «00», contrariamente ao disposto nas regras comunitárias em matéria de critérios de comercialização de produtos da pesca.

52. Deste modo, afigura-se inteiramente justificado que os inspectores comunitários tenham declarado que a sua impressão geral era que as autoridades francesas revelavam uma atitude tolerante ou permissiva relativamente à fiscalização do cumprimento das disposições comunitárias em matéria de tamanho do peixe. No que diz respeito à alegação do Governo francês de que a Comissão se baseia em presunções, consi-

dero que o facto de se permitir a continuação do desembarque e da venda de peixe sem o tamanho exigido indica claramente que o esforço de controlo não é adequado e eficaz[25]. Além disso, é significativo que, em determinado momento da fase pré-contenciosa, a própria República Francesa tenha reconhecido na sua correspondência com a Comissão que o problema no pays Bigoudin era «residual».

53. A manutenção desta situação insatisfatória era confirmada por um relatório elaborado na sequência de uma visita à costa bretã em Junho de 2001, ou seja, após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado suplementar. Passo a citar as principais conclusões desse relatório:

— «Apesar de na área do pays Bigouden já não ser comercializada pescada muito pequena (abaixo dos 20 cm), continua a ser desembarcada, leiloada e posteriormente comercializada pescada sem o tamanho mínimo exigido.

— Os recursos disponíveis para efeitos de controlo no pays Bigouden são claramente insuficientes.

— Mesmo quando estão presentes nos desembarques, as autoridades competentes não efectuam controlos eficazes.

— É insuficiente a atenção prestada à retirada do circuito comercial do peixe sem o tamanho mínimo exigido.

— Em Le Guilvinec e Lesconsil, os procedimentos de calibragem incluem o uso das denominações NT e 00 para a pescada mais pequena, previamente escolhida antes do desembarque.

— O controlo das actividades dos leilões não é efectuado de forma correcta. [...]».

54. Na minha perspectiva, o conjunto de relatórios elaborados nos últimos dez anos não regista apenas incidentes isolados. Atestam a existência de uma situação estrutural que dura há muitos anos, em particular na região bretã do pays Bigouden. Mais importante no contexto do processo ora em apreço é o facto de a situação ainda subsistir no termo do prazo fixado no parecer fundamentado suplementar de 6 de Junho de 2000.

25 — Acórdão Comissão/França, já referido na nota 23, n.º 35.

55. No quadro da alegação de que infracção já terminou, o Governo francês refere os seus esforços acrescidos de vigilância no mar, os planos gerais de controlo de 2001 e 2002 e o plano de controlo específico de 2002, que tem por alvo o peixe sem o tamanho mínimo exigido, e o facto de durante uma visita dos inspectores comunitários em Setembro de 2002 não ter sido detectado peixe sem o tamanho mínimo exigido.

56. Em minha opinião, nenhum destes argumentos é suficiente para contrariar a prova fornecida pelos relatórios dos inspectores comunitários das pescas. A alegação do Governo francês de que a Comissão se limita a afirmar que as inspecções no mar são menos eficazes do que as inspecções em terra pode ser considerada irrelevante, atendendo a que o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2847/93 obriga os Estados-Membros não só a inspeccionar os navios de pesca, mas também a investigar todas as actividades, permitindo assim o controlo da aplicação daquele regulamento, nomeadamente as actividades de desembarque, venda, transporte e armazenagem do peixe. Por conseguinte, os Estados-Membros estão obrigados a efectuar controlos no mar e em terra, independentemente do que entendam constituir uma vigilância mais ou menos eficaz. Quanto aos planos de controlo de 2001 e 2002, devo assinalar que, para poderem contribuir para pôr termo à infracção, deve provar-se que, na prática, são eficazes. Em qualquer caso, o facto de os referidos planos apenas terem sido adoptados após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado suplementar é, só por si, suficiente para que não possam ser tidos em conta [26]. Pela mesma razão, a referência à visita de Setembro de 2002 não é relevante.

57. Em termos globais, resulta dos documentos e informações apresentados ao Tribunal de Justiça que a República Francesa começou a tomar medidas para executar o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991 apenas de forma gradual e que os planos de controlo foram adoptados numa fase muito tardia. Dos sucessivos relatórios sobre o desembarque e venda de pescada sem o tamanho mínimo exigido resulta claramente que as medidas adoptadas não eram eficazes para assegurar a observância da regulamentação comunitária sobre o tamanho do peixe. Nos anos em causa, as unidades populacionais de pescada sofreram um declínio que levou, em finais de 2000, a uma redução significativa dos totais admissíveis de captura de pescada, à adopção de medidas especiais de conservação e à adopção de um programa para a reconstituição daquelas unidades. Nessas circunstâncias, os Estados-Membros têm a particular responsabilidade de pôr em prática as medidas de conservação relevantes.

58. Com base no que precede, considero que, ao não controlar adequadamente a observância das medidas técnicas de conservação relativamente ao tamanho mínimo

26 — V. os acórdãos referidos na nota 21.

exigido do peixe, em conformidade com o disposto nos artigos 1.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2847/93, até 6 de Agosto de 2000, a República Francesa não executou o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991 dentro do prazo fixado no parecer fundamentado suplementar de 6 de Junho de 2000.

59. Atendendo ao facto de essas acções terem sido intentadas nos termos do artigo 228.º, n.º 2, CE, e de a Comissão ter requerido a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória a contar do dia da prolação do acórdão no presente processo até ao cumprimento integral das obrigações em causa, deve igualmente verificar-se se a situação actual é conforme com o Regulamento n.º 2847/93.

60. Após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado suplementar, a adopção dos planos de controlo em 2001 e 2002 demonstra que o problema da fiscalização das medidas comunitárias de conservação está a ser levado mais seriamente a nível político pela República Francesa. Como observei anteriormente, a questão que se coloca é saber se a implementação desses planos (sobre os quais importa referir foram adoptados de forma extremamente tardia, tendo em conta a duração da infracção) resultou numa situação que corresponde ao objectivo da regulamentação comunitária em matéria de conservação dos *stocks* da pesca.

61. A informação fornecida pela Comissão em resposta às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça sugere que, apesar de a situação no pays Bigouden ter melhorado, ainda subsistem problemas noutras regiões costeiras, em especial na região do Mediterrâneo. Por outro lado, a República Francesa refere números que demonstram, em 2003, uma tendência de redução das inspecções efectuadas no mar e em terra relativamente a 2002. Considero contraditório justificar a redução das inspecções em terra por uma maior disciplina dos pescadores. Se a observância das regras comunitárias em matéria de pesca no pays Bigouden melhorou em resultado de uma fiscalização mais eficaz, pareceria mais lógico manter o esforço de fiscalização a esse nível, em particular na região onde a exploração excessiva das unidades populacionais de pescada se tem revelado endémica há mais de uma década.

62. O Governo francês observou durante a audiência que, embora considere que a situação no pays Bigouden melhorou, a Comissão está agora aparentemente preocupada com os controlos levados a cabo na região do Mediterrâneo. No entanto, em sua opinião, esse problema não pode ser visto como uma não execução do acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991, uma vez que as medidas comunitárias de conservação para essa região só foram adoptadas alguns anos após o acórdão.

63. A esse respeito, devo realçar que, no acórdão de 11 de Junho de 1991, o Tribunal de Justiça declarou que a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força da regulamentação de controlo então em vigor, ou seja, o Regulamento n.º 2057/82/CEE e o Regulamento n.º 2241/87/CEE. Deve compreender-se que a PCP evoluiu com o tempo, quer *ratione loci*, quer *ratione materiae*, à luz dos desenvolvimentos na indústria pesqueira e do estado dos *stocks* da pesca. Embora de um ponto de vista substantivo, as obrigações de fiscalizar o respeito das medidas de conservação estejam ligadas ao âmbito de aplicação destas medidas, estas obrigações são autónomas. As acusações da Comissão visam a insuficiência dos controlos enquanto tal. Esta situação era ilustrada com mais ênfase através da referência à fiscalização da captura de pescada sem o tamanho mínimo exigido, no pays Bigouden em particular. No entanto, o objecto do processo C-64/88 e do presente processo continua a ser a insuficiência dos controlos. A conclusão do Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 11 de Junho de 1991, respeitava à inexistência de um esforço de fiscalização relativamente às disposições em matéria de pescas então em vigor, independentemente do âmbito de aplicação territorial dessas disposições. O facto de as disposições que são objecto de controlo poderem, elas próprias, ser alteradas não afecta a obrigação básica de fiscalizar o cumprimento e de executar essas disposições. Por conseguinte, considero que o argumento do Governo francês de que a situação na região do Mediterrâneo não pode ser tida em conta, argumento que, de resto, nunca foi aduzido antes, apesar de ter sido suscitado pela Comissão na fase pré-contenciosa (v. n.º 18 *supra*), é irrelevante para se determinar se a infracção subsiste ou não.

64. Segundo a informação mais recente que consta dos autos relativamente à situação actual, os inspectores comunitários não detectaram a existência de peixe sem o tamanho mínimo exigido durante a visita ao pays Bigouden em Junho de 2003. No entanto, registaram uma considerável falta de controlo no desembarque, que é alegadamente o momento mais importante em termos de fiscalização na cadeia das actividades piscatórias. Observações semelhantes foram feitas relativamente à região do Mediterrâneo, na sequência das visitas de Maio e Julho de 2003, onde se verificou a existência de pescada sem o tamanho mínimo exigido. Por outro lado, na parte em que uma das missões tinha por objecto o respeito do tamanho mínimo do atum-rabilho, não foi encontrado nenhum exemplar sem o tamanho exigido.

65. Na sua resposta às questões colocadas por escrito pelo Tribunal de Justiça, a Comissão afirma que tem sido incapaz de determinar se os planos de controlo adoptados pelas autoridades francesas tiveram um efeito real. Com base nos relatórios mais recentes dos inspectores de pescas, está inclinada a concluir pela negativa. Ao mesmo tempo, refere que, para poder concluir que a infracção terminou, teria que dispor de informação precisa e exaustiva quanto a um certo número de aspectos.

66. No presente processo, é facto assente que no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a República Francesa ainda não tinha executado o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991. Com base em informações ao dispor do Tribunal de Justiça e à luz da natureza estrutural e prolongada da presente infracção, não se

pode determinar de forma conclusiva que, no presente momento, não pode ser considerado isoladamente da situação passada, a República Francesa adaptou a sua prática de fiscalização do cumprimento e da execução das medidas comunitárias de conservação da pesca aos critérios impostos pelo Regulamento n.º 2847/93.

D — *A segunda acusação: insuficiência das medidas adoptadas contra os infractores*

67. Em resposta à segunda acusação da Comissão, a República Francesa refere o aumento do número de processos e a importância das sanções impostas.

68. A Comissão refere que os números apresentados pelo Governo francês são muito gerais, uma vez que dizem respeito à totalidade do território francês e que a maioria das condenações dizem respeito a infracções detectadas no mar e não à captura de peixe sem o tamanho mínimo exigido. Resulta das estatísticas relativas aos processos penais instaurados em 2001 por violação grave da regulamentação da PCP que as sanções impostas só correspondem a 11% dos casos respeitantes a peixe sem o tamanho exigido. Relativamente ao significado das sanções impostas, a Comissão não pode concluir dos números apresentados para o ano de 2001 que está a ser seguida uma política rigorosa de cumprimento das regras sobre o tamanho mínimo exigido do peixe. O único caso em que foi aplicada uma multa considerável dizia respeito a uma embarcação espanhola e a seis infracções separadas, correspondendo apenas uma delas a captura de pescada sem o tamanho exigido. A Comissão reconhece que a circular do Ministro da Justiça de 16 de Outubro de 2002, dirigida aos procuradores públicos das regiões costeiras instando-os a actuar de forma rigorosa contra os infractores à regulamentação relativa ao tamanho do peixe, é um passo na direcção certa para pôr termo à infracção. No entanto, a referida circular não consegue, por si só, assegurar a aplicação de sanções dissuasivas. Tanto a sua forma de aplicação como o seu âmbito territorial terão que ser verificados.

69. A República Francesa sustenta que, atendendo ao número de actuações judiciais levadas a cabo contra as violações detectadas no âmbito do seu plano de 2001 para a reconstituição das unidades populacionais de pescada, não se pode afirmar que as autoridades francesas não procederam judicialmente contra os infractores às disposições comunitárias sobre o tamanho do peixe, em particular relativamente à pescada. Acrescenta que uma mera análise estatística do número de processos instaurados não é suficiente para se aferir da eficácia do sistema de controlos e de fiscalização do cumprimento. A Comissão apenas se baseia numa dessas estatísticas, sem demonstrar a razão pela qual as medidas nacionais não são «medidas adequadas» na acepção do artigo 31.º do Regulamento n.º 2847/93. No que diz respeito à severidade da acção tomada, o Governo francês observa que resulta claramente das informações prestadas à Comissão que as infracções são combatidas sistematicamente. A circular do Ministro da Justiça de 16 de Outubro

de 2002, que põe em prática o plano de fiscalização do tamanho mínimo exigido do peixe, requer i) a sistemática repressão das infracções, ii) o uso limitado da possibilidade de oferecer aos infractores uma solução de compromisso («transacção») e iii) a aplicação de multas dissuasivas. Acrescenta que as infracções aos regulamentos aplicáveis à pesca marítima não são, em princípio, susceptíveis de perdão, mas isso depende do montante da multa. Os primeiros relatórios sobre a aplicação da circular no período até Março de 2003 indicam que esta é realmente eficaz.

70. Uma vez mais para apreciar se a República Francesa pôs termo à infracção no que respeita a esta segunda parte da acusação, uma distinção terá que ser feita entre a situação existente no final do prazo fixado no parecer fundamentado suplementar e a situação actual.

71. Há que lembrar que, nos termos do artigo 31.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2847/93, os Estados-Membros devem adoptar «medidas adequadas» quando verifiquem uma infracção à regulamentação da PCP. O termo «adequada» neste contexto apenas pode significar que essas medidas devem ser capazes de incentivar o cumprimento dessas disposições, como já foi explicado nos n.os 37 a 39 das presentes conclusões. As medidas tomadas devem ter não só um efeito preventivo especificamente sobre os responsáveis pela infracção, mas igualmente um efeito preventivo geral. Isto resulta do n.° 2 do artigo 31.°, que dispõe que os processos instaurados relativamente às infracções devem «ser susceptíveis [...] de privar efectivamente os responsáveis pelo incumprimento de qualquer benefício económico resultante das infracções ou ter consequências proporcionais à gravidade dessas infracções que constituam um factor dissuasivo eficaz em relação a posteriores violações do mesmo tipo». A última parte desta disposição reflecte, no meu entender, este efeito de prevenção mais geral.

72. Devo realçar, desde já, que, enquanto a versão inglesa do artigo n.° 31, n.° 1, do Regulamento n.° 2847/93 distingue entre «acções administrativas» e «processos-crime», criando assim a impressão de que o n.° 2 (que se refere a «processos») apenas se aplica ao processo penal, a maioria das outras versões linguísticas não faz essa distinção, pelo que o n.° 2 se aplica aos dois tipos de actuações. Uma vez que o objectivo do Regulamento n.° 2847/93 é assegurar de forma eficaz o cumprimento das disposições da PCP, é evidente que estas outras versões linguísticas exprimem o sentido do artigo 31.° de forma mais precisa.

73. Para se atingir os objectivos da PCP, as infracções têm que estar sujeitas a uma política de execução clara e credível. Por conseguinte, quaisquer infracções às dispo-

sições comunitárias em matéria de pesca devem ser sistematicamente seguidas de procedimentos administrativos ou penais conducentes à aplicação de sanções eficazes. Essa política de execução deverá ser suficientemente credível para actuar como factor de dissuasão. As consequências potencialmente negativas da infracção às normas em matéria de pesca devem sobrepor-se aos benefícios económicos resultantes da não observância dessas regras.

74. No decorrer da fase pré-contenciosa, a República Francesa forneceu à Comissão várias estatísticas para demonstrar que, nos anos seguintes ao acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991, tomou gradualmente medidas contra os indivíduos que infringiram os regulamentos em matéria de pesca e que as sanções aplicadas se tornaram mais severas. A Comissão contrapôs que esses números eram muito gerais por natureza, uma vez que diziam respeito ao território francês no seu todo e a vários tipos de infracção de disposições em matéria de pesca. Não se referiam especificamente ao problema que a preocupava, nomeadamente, o desembarque e a venda de pescada sem o tamanho mínimo exigido no sudoeste da Bretanha.

75. Como foi realçado pelo Governo francês, a eficácia do sistema de fiscalização e de garantia de cumprimento não pode ser julgado apenas com base em estatísticas. Ela deve ser aferida à luz dos resultados que se pretende atingir. Também neste ponto, considero que as conclusões dos relatórios dos inspectores comunitários são decisivas no que diz respeito à situação existente no termo da data-limite fixada no parecer fundamentado suplementar. Ainda que os números fornecidos pela República Francesa contenham indicações da existência de um aumento do número de processos instaurados por infracções e de um agravamento das sanções impostas, o facto é que, naquele momento, o problema essencial do desembarque e da venda de peixe sem o tamanho mínimo exigido e, em particular, de pescada, no pays Bigouden, ainda não tinha sido resolvido. Isto constitui, por si só, um sinal claro de que os esforços no sentido de um maior cumprimento não eram eficazes na acepção acima referida.

76. Acrescentaria que, na parte em que a República Francesa critica a Comissão pelo facto de não ter indicado quais as medidas adequadas para pôr termo às infracções, cabe em primeiro lugar ao Estado-Membro interessado assegurar o cumprimento das obrigações previstas no Tratado e no direito derivado com os meios e recursos ao seu dispor.

77. Concluo, assim, que ao não ter assegurado, até 6 de Agosto de 2000, a adopção de medidas adequadas contra as pessoas singulares e colectivas responsáveis pela violação das disposições da PCP, em conformidade com o artigo 31.º do Regulamento n.º 2847/93, a República Francesa não executou o acórdão do Tribunal de Justiça

de 11 de Junho de 1991 dentro do prazo fixado no parecer fundamentado suplementar de 6 de Junho de 2000.

78. A situação actual quanto ao cumprimento deve ser avaliada à luz da informação disponibilizada pelas partes em resposta às questões colocadas por escrito pelo Tribunal de Justiça, como foi explicado na audiência.

79. Os relatórios da Comissão respeitantes a visitas efectuadas em 2003 contêm várias indicações de que, contrariamente à circular do Ministro da Justiça de 16 de Outubro de 2002, nem sempre são elaborados relatórios oficiais na sequência da verificação de uma infracção e que, em consequência, esses casos não são levados perante os tribunais. Os dados estatísticos mais recentes fornecidos pelo Governo francês não podem ser considerados inteiramente representativos, uma vez que os números de 2002 foram afectados por uma lei da amnistia, os números de 2003 não estão completos e que, em todo o caso, esses números não são suficientemente específicos. Os números relativos à média das sanções aplicadas sugerem, no entanto, uma atitude mais eficaz. Contudo, uma vez que apenas se referem à venda, armazenagem e compra de peixe sem o tamanho mínimo exigido, esses números não fornecem qualquer informação quanto à captura, ao desembarque e ao transporte de peixe sem o tamanho mínimo exigido.

80. Com base em informações mais recentes, concluo que não se pode determinar com suficiente certeza se a prática actual da República Francesa quanto ao cumprimento das disposições da PCP está em conformidade com o Regulamento n.º 2847/93. Também a este respeito, a República Francesa ainda não executou integralmente acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991.

E — *Consequências dessas conclusões*

81. Nos termos do artigo 228.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE, quando o Tribunal de Justiça entende que um Estado-Membro não deu cumprimento a um acórdão proferido nos termos do artigo 226.º CE e declara que esse Estado-Membro infringiu as suas obrigações decorrentes do Tratado CE, pode aplicar-lhe uma sanção pecuniária de quantia fixa ou uma sanção pecuniária compulsória.

82. A Comissão considera que a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória é o instrumento mais adequado para levar o Estado-Membro a pôr termo o mais depressa possível aos incumprimentos das obrigações do Tratado. Na linha da abordagem e do método de cálculo enunciados nas suas comunicações de 21 de Agosto de 1996 [27] e 28 de Fevereiro de 1997 [28], respectivamente, a Comissão propõe que o Tribunal de Justiça

27 — JO C 242, p. 6.
28 — JO C 63, p. 2.

aplique uma sanção pecuniária compulsória diária de 316 500 euros à República Francesa. Este montante foi calculado com base num montante fixo de 500 euros multiplicado por um certo número de coeficientes indicativos da gravidade da infracção (escala variando de 1 a 20), da duração da infracção (escala de 1 a 3) e da solvência do Estado-Membro (calculada com base no seu produto nacional bruto e no número de votos de que dispõe no Conselho). No presente caso, a Comissão sustenta que, atendendo às sérias consequências que a não observância das regras comunitárias sobre os tamanhos mínimos exigidos do peixe acarretam para as unidades populacionais, se justifica um coeficiente 10 na escala da gravidade. Realça que o sul da Bretanha é uma zona de reprodução de pescada, sendo, por esse motivo, de grande importância para a manutenção das unidades populacionais. Atendendo ao período de tempo decorrido desde o acórdão de 11 de Junho de 1991 e tomando em consideração a entrada em vigor do artigo 228.°, n.° 2, CE (anteriormente artigo 171.°, n.° 2, do Tratado CE) em 1 de Novembro de 1993, propõe que seja usado o coeficiente 3 para indicar a duração da infracção. Dado que a solvência da República Francesa corresponde a um coeficiente de 21,1, chega-se a uma sanção pecuniária compulsória diária de 10 x 3 x 21,1 x 500 euros = 316 500 euros.

83. A República Francesa considera que, caso o Tribunal de Justiça julgue necessário aplicar-lhe uma sanção pecuniária compulsória, o montante pedido pela Comissão é desproporcionado. Refere o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Comissão/Grécia [29], que aplicou o coeficiente 6 no que diz respeito à gravidade da infracção, da qual resultaram sérios riscos para a saúde pública. No que diz respeito à duração da infracção, refere que, dado que as medidas adoptadas em execução do acórdão do Tribunal de Justiça não podem ter efeito imediato, o Tribunal de Justiça não deveria tomar em consideração a totalidade do período de tempo decorrido entre o primeiro acórdão e o acórdão no presente caso.

84. O Tribunal de Justiça já clarificou, nos dois acórdãos que proferiu até ao momento nos termos do artigo 228.°, n.° 2, CE, que não pode ficar vinculado pelas propostas da Comissão relativamente às consequências pecuniárias resultantes da verificação de que um Estado-Membro não executou um acórdão seu anterior [30]. Essas propostas constituem apenas uma base de referência útil para o Tribunal de Justiça, no exercício do seu poder discricionário ao abrigo da referida disposição legal. Por outras palavras, a aplicação desta disposição cai na plena jurisdição do Tribunal de Justiça.

85. Na minha avaliação, distingui entre a situação existente em dois momentos diferentes para estabelecer se a República Francesa executou o acórdão de 11 de Junho de 1991: a situação no termo do prazo fixado no parecer fundamentado suplementar e a situação actual. Esta distinção é, a meu ver, relevante para se determinar como o

29 — Já referido na nota 22.

30 — V. acórdãos Comissão/Grécia, referido na nota 22, n.° 89, e de 25 de Novembro de 2003, Comissão/Espanha (C-278/01, Colect., p. I-14141, n.° 41).

artigo 228.°, n.° 2, CE deve ser aplicado no presente caso.

86. O principal objectivo do artigo 228.°, n.° 2, CE é, em última instância, assegurar que os Estados-Membros cumprem as obrigações que lhes incumbem por força do Tratado, pondo termo às infracções no mais curto prazo possível. Deve realçar-se, no entanto, que a questão da aplicação de uma medida pecuniária apenas é suscitada após o Tribunal de Justiça ter julgado anteriormente, numa acção instaurada nos termos do artigo 226.° CE, que o Estado-Membro em causa não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do Tratado e depois de ter sido dada a esse Estado a oportunidade de resolver a situação no contexto de um segundo processo pré-contencioso, em conformidade com o artigo 228.°, n.° 1, CE. No período de tempo decorrido entre o primeiro acórdão e um segundo que declara que o anterior não foi executado, a infracção subsiste, prejudicando normalmente a eficácia das disposições comunitárias relevantes e afectando provavelmente os interesses de outros Estados-Membros ou de outras partes.

87. Atendendo às consequências potencialmente prejudiciais do incumprimento continuado das obrigações do Tratado que visam os objectivos estabelecidos por medidas adoptadas pelas instituições comunitárias, considero que o artigo 228.°, n.° 2, CE deve ser aplicado de forma a que, em certas circunstâncias, as medidas pecuniárias não só incentivem o cumprimento, como tenham um efeito preventivo. Neste sentido, devem possuir um efeito dissuasivo semelhante ao que é referido no n.° 73 das presentes conclusões.

88. Uma sanção pecuniária compulsória não tem que ter um efeito dissuasivo relativamente a futuros incumprimentos das obrigações comunitárias em causa, já que é condicional por natureza. Quando um Estado-Membro acaba por cumprir as obrigações que desrespeitou inicialmente antes de a sanção ter de ser paga, poderá não ser aplicada qualquer sanção a final. Assim, embora tenha sido eficaz, na medida em que acabou por garantir o cumprimento das obrigações, a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória pode não ser uma resposta adequada à infracção em causa. Para produzir um efeito dissuasivo, a medida pecuniária a aplicar ao abrigo do artigo 228.°, n.° 2, CE deve basear-se em todas as circunstâncias relevantes da infracção em causa.

89. No presente caso, concluí, por um lado, que no termo do prazo fixado no parecer fundamentado suplementar de 6 de Junho de 2000, a República Francesa ainda não tinha executado o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991 e, por outro, que apesar de se terem verificado melhoramentos na aplicação do Regulamento n.° 2847/93 desde então, não podem ser ainda considerados suficientes do ponto de vista de uma aplicação integral do acórdão.

90. Como o Tribunal de Justiça tem declarado de forma constante, apesar de não ter sido fixado qualquer prazo no artigo 228.°, n.° 1, CE, «o interesse na aplicação imediata e

uniforme do direito comunitário impõe que essa execução seja iniciada imediatamente e concluída no mais breve prazo» [31]. Dado que a captura de peixe sem o tamanho mínimo exigido é particularmente prejudicial do ponto de vista de uma exploração sustentável, podia esperar-se que as autoridades francesas agissem rapidamente na sequência da verificação da infracção, a fim de assegurar a fiscalização do cumprimento das disposições relevantes no domínio da sua competência, em conformidade com o artigo 228.°, n.° 1, CE, e que tomassem as medidas adequadas contra os infractores dessas disposições. O facto de durante as suas visitas às regiões costeiras francesas, os inspectores comunitários das pescas terem verificado que em 2000 ainda era desembarcado e vendido peixe sem o tamanho mínimo exigido, frequentemente sem a presença de inspectores nacionais, é uma indicação clara de que a obrigação de pôr termo à infracção «no mais breve prazo» não estava a ser, em todo o caso, cumprida. Esta conclusão pode ser deduzida mesmo tendo em conta que a adopção das medidas necessárias para cumprir integralmente a regulamentação de controlo é uma questão de «longue haleine», como foi observado pelas autoridades francesas na fase pré-contenciosa.

91. Embora seja, obviamente, preciso tempo para que a situação concreta se conforme com as obrigações comunitárias, os documentos apresentados ao Tribunal de Justiça revelam que a República Francesa apenas adoptou medidas de forma gradual e que as mais importantes foram os programas de controlo adoptados em 2001 e 2002 e as instruções dirigidas aos procuradores públicos pela circular do Ministro da Justiça, em Outubro de 2002, ou seja, depois da instauração do presente processo. Além disso, estas medidas revestiam-se, geralmente, de carácter administrativo e não podiam, em todo o caso, ser consideradas adequadas na acepção da regulamentação de controlo. Por outro lado, as autoridades francesas não resolveram adequadamente o problema específico para o qual a Comissão lhes chamou repetidamente a atenção. Considero que a atitude das autoridades francesas a este respeito tem sido evasiva.

92. Não se pode esquecer que, no contexto da fase pré-contenciosa, a Comissão deu à República Francesa amplas oportunidades de adoptar as medidas necessárias para pôr termo à infracção ao Regulamento n.° 2847/93. Só cerca de cinco anos após o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991 foi emitido um parecer fundamentado, ao qual se seguiu, quatro anos mais tarde, outro parecer fundamentado suplementar, que era desnecessário do ponto de vista processual. Durante esse período, as autoridades francesas apenas cooperaram formalmente com a Comissão, respondendo aos pedidos de informação e esclarecimento, sem tomarem, contudo, quaisquer medidas concretas para resolver efectivamente a situação. Considero que esta

31 — Acórdão Comissão/Grécia, já referido na nota 22, n.° 82, e acórdão Comissão/Espanha, já referido na nota 30, n.° 27.

falta de cooperação leal, que era exigível ao abrigo do artigo 10.º CE[32], constitui uma circunstância agravante.

93. A incapacidade estrutural da República Francesa para fiscalizar e aplicar as disposições comunitárias em matéria de tamanho mínimo do peixe durante quase duas décadas, deve ser considerada uma infracção particularmente grave às obrigações comunitárias em causa. Como já expliquei nos n.os 31 a 37 das presentes conclusões, o cumprimento rigoroso das medidas que visam a conservação dos *stocks* da pesca é essencial para assegurar uma exploração sustentável a longo prazo. Também assinalei que, visto os referidos *stocks* deverem ser considerados um bem comum dos Estados-Membros, o incumprimento dessas obrigações afecta os interesses dos (operadores económicos dos) Estados-Membros que exploram esses *stocks*. Quando os *stocks* da pesca são alvo de uma grave exploração excessiva, como é o caso das unidades populacionais de pescada em causa no presente processo, os Estados-Membros têm a responsabilidade especial de tomar medidas com vista a assegurar o cumprimento integral das disposições destinadas à sua conservação.

94. Em termos mais gerais, considero que, uma vez provado que um Estado-Membro não respeitou as suas obrigações comunitárias, quanto mais tempo permitir a manutenção dessa situação, muito provavelmente em benefício dos seus cidadãos mas em detrimento dos interesses dos cidadãos dos outros Estados-Membros, mais susceptível é de vir a ser alvo da aplicação de uma sanção.

95. Nestas circunstâncias, sou de opinião que a resposta adequada à inexecução do acórdão de 11 de Junho de 1991 por parte da República Francesa seria a aplicação de uma sanção pecuniária de quantia fixa, nos termos do artigo 228.º, n.º 2, CE. Além disso, atendendo a que a situação actual continua a ser de incumprimento, deveria ser aplicada uma sanção pecuniária compulsória, em termos adequados, até que seja provado que a infracção terminou.

96. Os termos e as quantias de ambas as sanções devem ser determinados com base nos critérios e princípios que o Tribunal de Justiça já aplicou nos seus dois acórdãos relativos ao artigo 228.º, n.º 2, CE. Apesar de nenhum desses acórdãos ter por objecto a aplicação de uma sanção pecuniária de montante fixo, os respectivos critérios e princípios são, *mutatis mutandis*, aplicáveis a ambos os tipos de sanção.

97. Qualquer sanção pecuniária deve ser determinada em função da gravidade e da duração da infracção e fixada num montante que tenha um efeito dissuasivo relativamente à continuação da infracção e a outras infracções. Este foi o entendimento avançado pela Comissão e tem vindo a ser subscrito

32 — Despacho do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1990, Zwartveld (C-2/88, Colect., p. I-3365, n.º 17.

pelo Tribunal de Justiça [33], embora caiba a este último a última palavra na determinação do método de cálculo e do montante da sanção, bem como dos termos da respectiva aplicação.

98. O montante proposto pela Comissão constitui uma referência útil no cálculo do montante da sanção de montante fixo e da sanção pecuniária compulsória. Este montante foi obtido mediante a aplicação de coeficientes de gravidade, duração e solvência a um montante fixo (v. n.º 82 das presentes conclusões). O Governo francês contesta o coeficiente de gravidade aplicado e refere a posição da Comissão no processo Comissão/Grécia. Implicitamente, contesta também o facto de a Comissão ter aplicado o coeficiente máximo de duração. Na minha opinião, não pode haver dúvida de que a aplicação do coeficiente 3 no que diz respeito à duração do incumprimento é inteiramente justificada, atendendo a que o incumprimento subsiste desde 1984. Quanto à gravidade, considero que a aplicação do coeficiente 10 numa escala de 1 a 20 não é suficientemente severa. A comparação que o Governo francês estabelece com a situação em causa no acórdão Comissão/Grécia demonstra uma séria desvalorização da gravidade do incumprimento. Além disso, tendo em conta que, no acórdão proferido no referido processo, o Tribunal de Justiça afirmou que, na aplicação desses critérios, há que atender às consequências do não cumprimento sobre os interesses privados e públicos e a urgência em levar o Estado-Membro em causa a cumprir as suas obrigações [34], considero que é justificada a fixação do montante de 316 500 euros por dia, proposto pela Comissão como base de cálculo.

99. Quanto ao montante fixo, deve assinalar-se, em primeiro lugar, que a Comissão não propôs a aplicação de uma sanção dessa natureza no presente caso, nem avançou um método específico de cálculo do respectivo montante. No acórdão Comissão/Grécia, o Tribunal de Justiça observou que as linhas de conduta que a Comissão entende seguir contribuem para garantir a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da sua acção, sem perder simultaneamente de vista a proporcionalidade dos montantes das sanções pecuniárias que entende propor [35]. Embora essas linhas de conduta se refiram a uma prática da Comissão baseada no artigo 228.º, n.º 2, CE, e não vinculem o Tribunal de Justiça, constituem um quadro geral de aplicação das disposições deste Tratado que oferece uma certa clareza aos Estados-Membros.

100. Não creio que a inexistência de linhas de conduta específicas deva impedir o Tribunal de Justiça de aplicar uma sanção

33 — V. o cálculo da sanção no acórdão Comissão/Espanha, já referido na nota 30, n.ºs 52 a 62.

34 — Acórdão Comissão/Grécia, já referido na nota 22, n.º 92.

35 — Acórdão Comissão/Grécia, já referido na nota 22, n.º 87.

de montante fixo no presente caso. Como observei no n.º 29 das presentes conclusões, a ordem jurídica comunitária depende dos esforços dos Estados-Membros no âmbito da fiscalização do cumprimento das disposições comunitárias e da actuação contra a respectiva violação. Esses esforços são essenciais para atingir os objectivos do Tratado. Não reagir contra um incumprimento de carácter estrutural dessa obrigação fundamental por parte de um Estado-Membro colocaria em risco a eficácia e a credibilidade da ordem jurídica comunitária. Como o Tribunal de Justiça observou várias vezes, «ao mesmo tempo que permite aos Estados-Membros beneficiarem das vantagens da Comunidade, o Tratado impõe-lhes também a obrigação de respeitar as suas regras. O facto de um Estado-Membro quebrar unilateralmente, de acordo com a sua visão do interesse nacional, o equilíbrio entre as vantagens e as obrigações resultantes da adesão à Comunidade, põe em causa a igualdade dos Estados-Membros perante o direito comunitário e cria uma discriminação em detrimento dos respectivos cidadãos. Esse incumprimento do dever de solidariedade aceite pelos Estados-Membros quando da sua adesão à Comunidade prejudica o próprio fundamento da ordem jurídica comunitária» [36].

101. Além disso, não aplicar uma sanção pecuniária em circunstâncias como as do caso em apreço equivaleria a aceitar que, após uma decisão do Tribunal de Justiça que declara que o Estado-Membro infringiu as suas obrigações decorrentes do Tratado, o mesmo Estado pudesse permitir livremente a manutenção dessa situação, muito provavelmente em detrimento dos interesses da Comunidade e dos outros Estados-Membros, até que a Comissão instaurasse uma segunda acção por incumprimento, desta vez ao abrigo do artigo 228.º, n.º 2, CE.

102. Contudo, considero que o facto de a questão relativa à aplicação de uma sanção de montante fixo ter sido suscitada agora pela primeira vez, desde a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, de a Comissão não ter proposto a aplicação dessa sanção e de, até ao momento, não existir uma prática que ofereça uma orientação a esse respeito, constituem razões válidas para calcular o montante de uma forma menos severa do que se justificaria à luz da gravidade da infracção.

103. O montante diário calculado pela Comissão como base para a sanção pecuniária compulsória reflecte a gravidade e a duração da infracção e o efeito dissuasivo da sanção pecuniária. O valor da sanção pecuniária de montante fixo deve, normalmente, ser calculado tendo em conta os mesmo critérios gerais e, em particular, o carácter continuado e a gravidade da infracção. No presente caso, proponho a aplicação de uma sanção de montante fixo, no valor da

36 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 7 de Fevereiro de 1973, Comissão/Itália (39/72, Colect., p. 39, n.os 24 e 25), e de 7 de Fevereiro de 1979, Comissão/Reino Unido (128/78, Colect., p. 187, n.º 12).

sanção pecuniária compulsória proposta pela Comissão, calculada com referência a apenas um ano. Este critério conduz a um montante de 365 x 316 500 euros = 115 522 500 euros.

104. No que diz respeito à sanção pecuniária compulsória, o montante e os termos impostos devem assegurar o cumprimento integral, efectivo e continuado das obrigações comunitárias em causa, tendo em conta as informações mais recentes quanto à situação actual.

105. No contexto actual, a República Francesa terá adoptado várias medidas de carácter legislativo e administrativo com o objectivo de melhorar a aplicação da regulamentação de controlo, mas falta executá-las na prática, de forma a obter o resultado previsto nas disposições comunitárias em matéria de pesca em todo o seu território. Por seu turno, a Comissão indicou que é necessária informação detalhada relativamente a, *inter alia*, controlos, processos judiciais e sanções aplicadas para se poder determinar se as autoridades francesas puseram termo ao incumprimento de carácter estrutural da regulamentação comunitária de controlo.

106. Dado que as práticas de fiscalização e de execução não podem ser adaptadas instantaneamente, é claro que a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória diária nestas circunstâncias não seria adequada [37]. Por um lado, deveria ser concedido à República Francesa um prazo razoável, mas específico, para adoptar as medidas necessárias ao cumprimento enquanto, por outro lado, a Comissão deveria dispor de tempo suficiente para verificar, com base em informações adicionais e inspecções suplementares *in loco*, se essas medidas são realmente eficazes no sentido referido do n.º 39 das presentes conclusões.

107. Considero que um período de seis meses seria suficiente para a República Francesa poder adoptar as medidas necessárias, pelo que o pagamento da sanção pecuniária compulsória deve estar dependente das verificações da Comissão realizadas semestralmente. Esse prazo deverá ser mais do que suficiente para que a República Francesa forneça à Comissão as informações que aquela exige para formular uma opinião definitiva quanto à situação actual em matéria de cumprimento do Regulamento n.º 2847/93.

108. Neste contexto, a sanção pecuniária compulsória deve ser fixada num montante de 182,5 x 316 500 euros = 57 761 250 euros por cada semestre em que a Comissão verifique que a infracção se mantém, a contar da data do acórdão do Tribunal de Justiça no presente caso.

37 — V. a posição do Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/ /Espanha, já referido na nota 30, n.ºs 42 a 46.

VI — Conclusão

109. Por estas razões, sou de opinião que o Tribunal de Justiça deveria:

«— declarar que, ao não ter executado o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991 no prazo fixado pela Comissão no parecer fundamentado suplementar de 6 de Junho de 2000, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.°, n.° 1, CE;

— aplicar, por essa razão, uma sanção pecuniária fixa de 115 522 500 euros;

— declarar que, em virtude da situação actual de incumprimento do referido acórdão, a República Francesa ainda não pôs em prática todas as medidas necessárias para cumprir integralmente o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Junho de 1991;

— aplicar, com o objectivo de assegurar o cumprimento integral do referido acórdão, uma sanção pecuniária compulsória no valor de 57 761 250 euros por cada semestre em que a Comissão verifique que a infracção se mantém, a contar da data do acórdão do Tribunal de Justiça no presente processo,

— condenar a República Francesa nas despesas».