

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

12 de Julho de 2005 \*

No processo C-304/02,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 228.º CE, entrada em 27 de Agosto de 2002,

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por M. Nolin, H. van Lier e T. van Rijn, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

**República Francesa**, representada por G. de Bergues e A. Colomb, na qualidade de agentes,

demandada,

\* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann (relator) e C. W. A. Timmermans, presidentes de secção, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,

secretário: M. Múgica Arzamendi, administradora principal, posteriormente M.-F. Contet, administradora principal, e H. von Holstein, secretário adjunto,

vistos os autos e após a audiência de 3 de Março de 2004,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 29 de Abril de 2004,

visto o despacho que ordenou a reabertura da fase oral de 16 de Junho de 2004 e após a audiência de 5 de Outubro de 2004,

ouvidas as alegações:

- da Comissão, representada por G. Marengo, C. Ladenburger e T. van Rijn, na qualidade de agentes,
- da República Francesa, representada por R. Abraham, G. de Bergues e A. Colomb, na qualidade de agentes,
- do Reino da Bélgica, representado por J. Devadder, na qualidade de agente,

- da República Checa, representada por T. Boček, na qualidade de agente,
  
- do Reino da Dinamarca, representado por A. R. Jacobsen e J. Molde, na qualidade de agentes,
  
- da República Federal da Alemanha, representada por W. D. Plessing, na qualidade de agente,
  
- da República Helénica, representada por Aik Samoni e E. M. Mamouna, na qualidade de agentes,
  
- do Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente,
  
- da Irlanda, representada por D. O'Donnell e P. Mc Cann, na qualidade de agentes,
  
- da República Italiana, representada por I. M. Braguglia, na qualidade de agente,
  
- da República de Chipre, representada por D. Lyssandrou e E. Papageorgiou, na qualidade de agentes,
  
- da República da Hungria, representada por R. Somssich e A. Muller, na qualidade de agentes,
  
- do Reino dos Países Baixos, representado por J. van Bakel, na qualidade de agente,

- da República da Áustria, representada por E. Riedl, Rechtsanwalt,
  
- da República da Polónia, representada por T. Nowakowski, na qualidade de agente,
  
- da República Portuguesa, representada por L. Fernandes, na qualidade de agente,
  
- da República da Finlândia, representada por T. Pynnä, na qualidade de agente,
  
- do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por D. Anderson, QC,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 18 de Novembro de 2004,

profere o presente

### Acórdão

1 Na acção que interpôs, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

- declarar que a República Francesa, ao não tomar as medidas necessárias para dar execução ao acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França (C-64/88, Colect., p. I-2727), não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º CE;

- condenar a República Francesa a pagar à Comissão, para a conta «Recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária de montante progressivo de 316 500 EUR por dia de atraso na execução das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão Comissão/França, já referido, a contar da data da prolação do presente acórdão e até à execução do já referido acórdão Comissão/França;
  
- condenar a República Francesa nas despesas.

## **Regulamentação comunitária**

### *Regulamentação em matéria de controlos*

- 2 O Conselho adoptou certas medidas de controlo das actividades da pesca exercidas pelos navios dos Estados-Membros. Essas medidas foram sucessivamente definidas pelo Regulamento (CEE) n.º 2057/82 do Conselho, de 29 de Junho de 1982, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias exercidas pelos barcos dos Estados-Membros (JO L 220, p. 1; EE 04 F1 p. 230), revogado e substituído pelo Regulamento (CEE) n.º 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 207, p. 1), por sua vez, revogado e substituído, desde 1 de Janeiro de 1994, pelo Regulamento (CEE) n.º 2847/93 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).
  
- 3 As medidas de controlo definidas por estes regulamentos são, em substância, idênticas.

4 O artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2847/93 prevê:

«1. A fim de assegurar o respeito da regulamentação da política comum das pescas, é instituído um regime comunitário que inclui, nomeadamente, disposições de controlo técnico de:

- medidas de conservação e gestão dos recursos,
- medidas estruturais,
- medidas sobre a organização comum de mercado,

bem como disposições relativas à eficácia das sanções aplicáveis no caso de não serem respeitadas as medidas atrás mencionadas.

2. 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.»

5 O artigo 2.º, n.º 1, do mesmo regulamento dispõe:

«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.»

6 Nos termos do artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento:

«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.

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

### *Regulamentação técnica*

7 As medidas técnicas de conservação dos recursos da pesca, a que se refere a regulamentação comunitária sobre controlos, foram definidas, designadamente, pelo Regulamento (CEE) n.º 171/83 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983 (JO L 24, p. 14; EE 04 F2 p. 69), revogado e substituído pelo Regulamento (CEE) n.º 3094/86 do Conselho, de 7 de Outubro de 1986 (JO L 288, p. 1), por sua vez, revogado e

substituído, desde 1 de Julho de 1997, pelo Regulamento (CE) n.º 894/97 do Conselho, de 29 de Abril de 1997 (JO L 132, p. 1), também ele parcialmente revogado e substituído, desde 1 de Janeiro de 2000, pelo 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 (JO L 125, p. 1)

- 8 As medidas técnicas definidas por estes regulamentos são, em substância, idênticas.
- 9 Essas medidas respeitam, designadamente, à malhagem mínima das redes, à proibição da fixação de dispositivos nas redes que permitam obstruir as malhas ou reduzir as respectivas dimensões, à proibição de colocar à venda peixes que não tenham um tamanho mínimo (a seguir «peixes de pequeno tamanho»), salvo no que respeita às capturas que representam uma percentagem limitada da captura (a seguir «capturas acessórias»).

### **O acórdão Comissão/França**

- 10 No acórdão Comissão/França, já referido, o Tribunal de Justiça declarou:

«A República Francesa, ao não ter assegurado, de 1984 a 1987, um controlo que garantisse o cumprimento das medidas técnicas comunitárias para a conservação dos recursos de pesca, previstas pelo Regulamento [n.º 171/83] bem como pelo Regulamento [n.º 3094/86], não cumpriu as obrigações impostas pelo artigo 1.º do Regulamento [n.º 2057/82] bem como pelo artigo 1.º do Regulamento [n.º 2241/87].»

11 Neste acórdão, o Tribunal considerou procedentes cinco acusações feitas à República Francesa:

- insuficiência dos controlos em matéria de malhagem mínima das redes (n.ºs 12 a 15 do acórdão);
- insuficiência dos controlos no que respeita à fixação de dispositivos nas redes, proibidos pela regulamentação comunitária (n.ºs 16 e 17 do acórdão);
- incumprimento das obrigações de controlo em matéria de capturas acessórias (n.ºs 18 e 19 do acórdão);
- incumprimento das obrigações de controlo em matéria de respeito das medidas técnicas de conservação que proíbem a venda de peixes de pequeno tamanho (n.ºs 20 a 23 do acórdão);
- incumprimento da obrigação de proceder penal ou administrativamente contra as infracções (n.º 24 do acórdão).

### **Fase pré-contenciosa**

12 Por carta de 8 de Novembro de 1991, a Comissão pediu às autoridades francesas que lhe comunicassem as medidas adoptadas para dar execução ao acórdão Comissão/França, já referido. Em 22 de Janeiro de 1992, as autoridades francesas responderam que «tinham a intenção de fazer o possível para dar cumprimento às disposições» comunitárias.

- 13 Por ocasião de várias missões efectuadas em portos franceses, os inspectores da Comissão constataram uma melhoria da situação, mas detectaram várias insuficiências nos controlos exercidos pelas autoridades francesas.
- 14 Depois de ter convidado a República Francesa a apresentar as suas observações, a Comissão emitiu, em 17 de Abril de 1996, um parecer fundamentado no qual concluía que não tinha sido dada execução ao acórdão Comissão/França, já referido, no que respeita aos seguintes pontos:
- não conformidade da medida da malhagem mínima das redes com a regulamentação comunitária,
  - insuficiência dos controlos, permitindo a venda de peixes de pequeno tamanho;
  - atitude permissiva das autoridades francesas, em termos de actuação penal ou administrativa contra as infracções.
- 15 Chamando a atenção para a eventualidade de sanções pecuniárias por não execução de um acórdão do Tribunal de Justiça, a Comissão deu um prazo de dois meses à República Francesa para tomar todas as medidas necessárias para dar execução ao acórdão Comissão/França, já referido.
- 16 No âmbito de uma troca de correspondência entre as autoridades francesas e os serviços da Comissão, as referidas autoridades mantiveram esta última informada das medidas que tinham adoptado e às quais continuavam a dar execução no sentido de um reforço dos controlos.

- 17 Paralelamente, foram efectuadas missões de inspecção em portos franceses. Com base nos relatórios elaborados após uma visita, entre 24 e 28 de Agosto de 1996, a Lorient, a Guilvinec e a Concarneau, entre 22 e 26 de Setembro de 1997, a Guilvinec, a Concarneau e a Lorient, entre 13 e 17 de Outubro de 1997, a Marennes-Oléron, a Arcachon e a Bayonne, entre 30 de Março e 4 de Abril de 1998, à Bretanha do Sul e à Aquitânia, entre 15 e 19 de Março de 1999, a Douarnenez e a Lorient, e entre 13 e 23 de Julho de 1999, a Lorient, a Bénodet, a Loctudy, a Guilvinec, a Lesconil e a Saint-Guérolé, os serviços da Comissão concluíram que subsistiam dois problemas, a saber, por um lado, a insuficiência de controlos, que levava a que fosse permitida a venda de peixes de pequeno tamanho, e, por outro, uma atitude permissiva das autoridades francesas em termos de actuação penal ou administrativa contra as infracções.
- 18 Os relatórios dos inspectores levaram a Comissão a emitir, em 6 de Junho de 2000, um parecer fundamentado complementar, no qual constatava que não tinha sido dada execução ao acórdão Comissão/França, já referido, em relação aos dois pontos acima referidos. A Comissão indicava que, nesse contexto, considerava «particularmente grave o facto de documentos públicos relativos às vendas na lota utilizarem oficialmente o código '00', em manifesta infracção das 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» (JO L 334, p. 1). Chamava a atenção para a eventualidade de sanções pecuniárias.
- 19 Na resposta que apresentaram em 1 de Agosto de 2000, as autoridades francesas alegaram, em substância, que, desde o último relatório de inspecção, o controlo nacional das pescas tinha conhecido evoluções importantes. Afirmavam que esse controlo nacional tinha sido objecto de uma reorganização interna, com a criação de uma «célula», posteriormente designada «missão» de controlo das pescas, e tinha beneficiado de um reforço de meios de controlo, nomeadamente, através da disponibilização de barcos-patrolha e de um sistema de vigilância em ecrã das posições dos navios, bem como da difusão de instruções para uso do pessoal de controlo.
- 20 Numa missão de inspecção realizada entre 18 e 28 de Junho de 2001, nas comunas de Guilvinec, de Lesconil, de Saint-Guérolé e de Loctudy, os inspectores da Comissão constataram a debilidade dos controlos, a presença de peixes de pequeno tamanho e a venda desses peixes com o código «00».

- 21 Por carta de 16 de Outubro de 2001, as autoridades francesas transmitiram à Comissão cópia da instrução dirigida às directions régionales et départementales des affaires maritimes, intimando-as a fazer cessar a utilização do código «00» até 31 de Dezembro de 2001 e a aplicar, a partir dessa data, as sanções regulamentares aos operadores que não cumprissem essa instrução. As referidas autoridades davam conta de um aumento, desde 1998, do número de inquéritos abertos por infracção às regras relativas aos tamanhos mínimos e do carácter dissuasivo das penas aplicadas. Davam igualmente conta da adopção, em 2001, de um plano de controlo geral das pescas, fixando prioridades, entre as quais a aplicação de um plano de recuperação da pescada e o controlo rigoroso da observância dos tamanhos mínimos.
- 22 Considerando que a República Francesa ainda não tinha dado execução ao acórdão Comissão/França, já referido, a Comissão intentou a presente acção.

### **Tramitação processual no Tribunal de Justiça**

- 23 Em resposta a uma pergunta do Tribunal de Justiça com vista à audiência de 3 de Março de 2004, a Comissão informou que, desde a propositura da presente acção, os seus serviços tinham procedido a três novas missões de inspecção (entre 11 e 16 de Maio de 2003, em Sète e em Port-Vendres, entre 19 e 20 de Junho de 2003, em Loctudy, em Lesconil, em Saint-Guénolé e em Guilvinec, e entre 14 e 22 de Julho de 2003, em Port-la-Nouvelle, em Sète, em Grau-du-Roi, em Carro, em Sanary-sur-Mer e em Toulon). Segundo a Comissão, resulta dos relatórios dessas missões que o número de casos de venda de peixes de pequeno tamanho tinha diminuído na Bretanha, mas subsistiam problemas na costa do Mediterrâneo em relação ao atum vermelho. Ainda segundo a Comissão, resulta igualmente desses relatórios que os controlos no desembarque eram pouco frequentes.

- 24 A Comissão explicou que, para apreciar a eficácia das medidas tomadas pelas autoridades francesas, ser-lhe-ia necessário dispor das actas e dos balanços estatísticos relativos à aplicação das diferentes medidas de organização geral do controlo das pescas, a que tinha feito referência o Governo francês.
- 25 Convidado pelo Tribunal de Justiça a indicar o número dos controlos no mar e em terra, a que, desde a propositura da presente acção, as autoridades francesas tinham procedido com vista a fazer respeitar as regras relativas ao tamanho mínimo dos peixes bem como o número das infracções detectadas e as consequências judiciais de tais infracções, o Governo francês apresentou, em 30 de Janeiro de 2004, novos dados estatísticos, dos quais resulta que o número dos controlos, das constatações de infracções e das condenações tinha diminuído no ano de 2003 em relação a 2002.
- 26 O Governo francês explicou a diminuição dos controlos no mar com a mobilização dos navios franceses na luta contra a poluição causada pelo naufrágio do petroleiro Prestige e a diminuição dos controlos em terra com a melhoria da disciplina dos pescadores. Explicou a diminuição das condenações proferidas com os efeitos da Lei de amnistia n.º 2002-1062, de 6 de Agosto de 2002 (JORF n.º 185, de 9 de Agosto de 2002, p. 13647) sublinhando igualmente o aumento do montante médio das multas aplicadas.

### **Quanto ao incumprimento**

#### *Quanto à área geográfica em causa*

- 27 A título preliminar, importa sublinhar que a conclusão a que se chegou no dispositivo do acórdão Comissão/França, já referido, de que a República Francesa

não tinha assegurado um controlo susceptível de garantir o cumprimento das medidas técnicas comunitárias para a conservação dos recursos da pesca, previstas pelos Regulamentos n.ºs 171/83 e 3094/86, apenas se aplicava, como resulta da delimitação efectuada no artigo 1.º, n.º 1, destes regulamentos, à captura e ao desembarque dos recursos haliéuticos que evoluem em certas zonas do Nordeste do Atlântico.

- 28 Como alegou o Governo francês e foi esclarecido pela Comissão na audiência de 3 de Março de 2004, a presente acção apenas abrange, portanto, a situação nessas mesmas zonas.

*Quanto à data de referência*

- 29 A Comissão enviou à República Francesa um primeiro parecer fundamentado, em 14 de Abril de 1996, e posteriormente um parecer fundamentado complementar, em 6 de Junho de 2000.

- 30 Daqui resulta que a data de referência para apreciar o incumprimento de que a República Francesa é acusada se situa no termo do prazo fixado no parecer fundamentado complementar de 6 de Junho de 2000, ou seja, dois meses depois da notificação deste último (acórdãos 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).

- 31 Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa no pagamento de uma sanção pecuniária de montante progressivo, importa igualmente determinar se o incumprimento de que esta é acusada se manteve até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça.

*Quanto ao alcance das obrigações que incumbem aos Estados-Membros no quadro da política comum das pescas*

- 32 O artigo 1.º do Regulamento n.º 2847/93, que constitui, no domínio das pescas, uma expressão particular das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 10.º CE, prevê que estes últimos adotem as medidas adequadas para assegurar a eficácia do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos em matéria de pesca.
- 33 O Regulamento n.º 2847/93 institui, nesta matéria, uma responsabilidade conjunta dos Estados-Membros (v., a respeito do Regulamento n.º 2241/87, acórdão de 27 de Março de 1990, Espanha/Conselho, C-9/89, Colect., p. I-1383, n.º 10). Essa responsabilidade conjunta implica que, quando um Estado-Membro não cumpre as suas obrigações, prejudica os interesses dos outros Estados-Membros e dos respectivos operadores económicos.
- 34 O respeito das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força das regras comunitárias é imperativo, a fim de assegurar a protecção dos fundos marinhos, a conservação dos recursos biológicos do mar e a sua exploração em bases duradouras e em condições económicas e sociais adequadas (v., a propósito do desrespeito do regime das quotas para as campanhas de pesca de 1991 a 1996, acórdão de 25 de Abril de 2002, Comissão/França, C-418/00 e C-419/00, Colect., p. I-3969, n.º 57).
- 35 Para tanto, o artigo 2.º do Regulamento n.º 2847/93, que retoma as obrigações previstas pelo artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2241/87, obriga os Estados-Membros a controlarem o exercício da pesca e das actividades conexas. Exige-lhes também que inspecionem os navios de pesca e investiguem todas as actividades, nomeadamente as actividades de desembarque, de venda, de transporte e de armazenagem do peixe e o registo dos desembarques e das vendas.

- 36 O artigo 31.º do Regulamento n.º 2847/93, que reproduz as obrigações previstas no artigo 1.º, n.º 2, dos Regulamentos n.ºs 2057/82 e 2241/87, obriga os Estados-Membros a procederem penal ou administrativamente em caso de infracção. Indica, a este respeito, que os processos instaurados devem ser susceptíveis de privar efectivamente os responsáveis de qualquer benefício económico resultante da infracção ou ter consequências proporcionais à gravidade da infracção que constituam um factor dissuasivo eficaz em relação a posteriores violações do mesmo tipo.
- 37 O Regulamento n.º 2847/93 fornece, assim, indicações precisas quanto ao conteúdo das medidas que devem ser adoptadas pelos Estados-Membros e que devem ter por objectivo assegurar a regularidade das operações de pesca, com vista, simultaneamente, a evitar eventuais irregularidades e a puni-las, caso se verifiquem. Este objectivo implica que as medidas postas em prática devem ter carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo. Como sublinhou o advogado-geral no n.º 39 das suas conclusões de 29 de Abril de 2004, deve haver, para as pessoas que exercem uma actividade de pesca ou uma actividade conexas, um risco sério de que, em caso de infracção às regras da política comum das pescas, serão descobertas e serão alvo das sanções adequadas.
- 38 É à luz destas considerações que há que analisar se a República Francesa tomou todas as medidas que implica a execução do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido.

*Primeira acusação: insuficiência do controlo*

Argumentos das partes

- 39 A Comissão considera que resulta das verificações efectuadas pelos seus inspectores que o controlo exercido pelas autoridades francesas relativamente à observância das disposições comunitárias em matéria de tamanho mínimo dos peixes ainda é deficiente.

- 40 O aumento do número de inspecções a que se refere o Governo francês não altera essas conclusões, na medida em que se trata unicamente de inspecções no mar. Por seu turno, os planos de controlo adoptados por este governo em 2001 e em 2002 não são, por si sós, susceptíveis de pôr termo ao incumprimento aqui em causa. A aplicação desses planos suporia, de facto, o prévio estabelecimento de objectivos, indispensáveis para se poder apreciar a eficácia e a operacionalidade desses planos. Além disso, seria necessário que esses planos fossem efectivamente aplicados, o que as missões efectuadas nos portos franceses desde a sua adopção não permitiram demonstrar.
- 41 O Governo francês observa, em primeiro lugar, que os relatórios de inspecção em que a Comissão se baseia nunca foram comunicados às autoridades francesas, que não tiveram a oportunidade de responder às afirmações neles contidas. Além disso, em sua opinião, tais relatórios baseiam-se em simples suposições.
- 42 Alega também que, desde que foi proferido o acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido, tem vindo a reforçar os seus dispositivos de controlo. Esse reforço assumiu a forma de um aumento do número de inspecções no mar e da adopção, em 2001, de um plano de controlo geral, completado, em 2002, por um plano de controlo «tamanhos mínimos de captura». Quanto à eficácia dessas medidas, sublinha que várias missões de verificação efectuadas pelos inspectores da Comissão constataram a não comercialização de peixes de pequeno tamanho.
- 43 Finalmente, segundo o Governo francês, a Comissão limita-se a afirmar que as medidas por ele tomadas são inadequadas, mas não indica as medidas que seriam susceptíveis de pôr termo ao incumprimento de que é acusado.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 44 Tal como o procedimento referido no artigo 226.º CE (v., a propósito da inobservância do regime das quotas para as campanhas de pesca de 1988 e 1990, acórdão de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França, C-333/99, Colect., p. I-1025, n.º 33), o procedimento regulado no artigo 228.º CE baseia-se na verificação objectiva de que um Estado-Membro não respeita as suas obrigações.
- 45 No caso vertente, a Comissão fundamentou a sua acusação em relatórios de missão elaborados pelos seus inspectores.
- 46 A argumentação do Governo francês, suscitada na fase da tréplica, segundo a qual os relatórios a que a Comissão se referiu na petição inicial não podiam ser utilizados como prova da persistência do incumprimento porque nunca foram comunicados às autoridades francesas, não pode ser acolhida.
- 47 Resulta da análise dos relatórios apresentados pela Comissão que todos os relatórios posteriores a 1998, juntos aos autos em versão integral ou sob a forma de grandes excertos, se referem a actas de reuniões durante as quais as autoridades nacionais competentes foram informadas dos resultados das missões de inspecção e tiveram, portanto, a possibilidade de apresentar observações sobre as conclusões dos inspectores da Comissão. Embora esta referência não se encontre nos relatórios anteriores, juntos aos autos sob a forma de excertos limitados às conclusões de facto a que chegaram os referidos inspectores, basta recordar que, na sua carta de 1 de Agosto de 2000, enviada à Comissão em resposta ao parecer fundamentado complementar de 6 de Junho de 2000, o Governo francês apresentou as suas observações sobre o conteúdo desses relatórios sem pôr em causa as condições da sua comunicação às autoridades francesas.

- 48 Nestas condições, importa examinar se as informações constantes dos relatórios de missão apresentados pela Comissão permitem demonstrar a conclusão objectiva da persistência de um incumprimento pela República Francesa das suas obrigações de controlo.
- 49 No que respeita à situação no termo do prazo fixado no parecer fundamentado complementar de 6 de Junho de 2000, resulta dos relatórios a que a Comissão fez referência no referido parecer (v. n.º 17 do presente acórdão) que os inspectores detectaram a presença de peixes de pequeno tamanho em cada uma das seis missões que efectuaram. Detectaram, em especial, a existência de um mercado para as pescadas de pequeno tamanho, comercializadas sob o nome de «pescadinhas» ou de «pescadinhas para fritar» e vendidas, em violação das normas de comercialização fixadas no Regulamento n.º 2406/96, sob o código «00».
- 50 Em cinco dessas seis missões, o desembarque e a colocação à venda dos peixes de pequeno tamanho verificaram-se sem controlo das autoridades nacionais competentes. Como reconheceu o Governo francês na sua resposta de 1 de Agosto de 2000 ao parecer fundamentado complementar de 6 de Junho de 2000, as pessoas que os inspectores encontraram «não pertenciam às categorias dos agentes habilitados a verificar as infracções à regulamentação das pescas nem à administração dos assuntos marítimos». Na sexta missão, os inspectores detectaram que peixes de pequeno tamanho tinham sido desembarcados e postos à venda na presença de autoridades nacionais competentes para verificar as infracções à regulamentação da pesca. Essas autoridades, porém, abstiveram-se de actuar contra os infractores.
- 51 Estes elementos permitem constatar que persiste uma prática de venda de peixes de pequeno tamanho, sem que se verifique uma intervenção eficaz das autoridades nacionais competentes, prática essa que apresenta um grau de regularidade e de

generalidade susceptível de comprometer gravemente, devido ao seu efeito cumulativo, os objectivos do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca.

- 52 Além disso, a semelhança e a repetição das situações detectadas em todos os relatórios permitem considerar que estes casos não podem deixar de ter sido a consequência da insuficiência estrutural das medidas aplicadas pelas autoridades francesas e, por conseguinte, de um incumprimento, por parte dessas autoridades, da obrigação que lhes é imposta pela regulamentação comunitária, de proceder a controlos efectivos, proporcionados e dissuasivos (v., neste sentido, acórdão de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França, já referido, n.º 35).
- 53 Assim, há que concluir que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado complementar de 6 de Junho de 2000, a República Francesa, ao não assegurar um controlo das actividades da pesca conforme com as exigências previstas pelas disposições comunitárias, não tinha tomado todas as medidas que comportava a execução do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido, desrespeitando, desse modo, as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 228.º CE.
- 54 Quanto à situação na data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, as informações disponíveis revelam a persistência de deficiências significativas.
- 55 Assim, na missão efectuada na Bretanha, em Junho de 2001 (v. n.º 20 do presente acórdão), os inspectores da Comissão constataram novamente a presença de peixes

de pequeno tamanho. Uma diminuição do número de casos de venda de tais peixes foi constatada numa missão posterior na mesma região, em Junho de 2003 (v. n.º 23 do presente acórdão). Todavia, esta circunstância não é determinante no que respeita à convergência das constatações, que figuram nos relatórios elaborados por ocasião destas duas missões, relativas à falta de eficácia dos controlos em terra.

- 56 Dado que a Comissão forneceu elementos suficientes que revelam que o incumprimento se mantém, compete ao Estado-Membro contestar de modo substancial e detalhado os dados apresentados e as suas consequências (v., neste sentido, acórdãos de 22 de Setembro de 1988, Comissão/Grécia, 272/86, Colect., p. 4875, n.º 21, e de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, C-365/97, Colect., p. I-7773, n.ºs 84 a 87).
- 57 A este respeito, há que sublinhar que a informação relativa ao aumento dos controlos na sequência dos planos adoptados em 2001 e em 2002, a que fez referência o Governo francês na sua contestação, contraria a informação fornecida pelo mesmo governo em resposta às perguntas do Tribunal (v. n.º 26 do presente acórdão), da qual resulta que o número dos controlos em terra e no mar diminuiu no ano de 2003 em relação a 2002.
- 58 Mesmo aceitando que tais informações divergentes possam, como defende o Governo francês, ser consideradas reveladoras de uma melhoria da situação, não deixa de ser verdade que os esforços efectuados não justificam os incumprimentos verificados (acórdão de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França, já referido, n.º 36).
- 59 Neste contexto, a argumentação do Governo francês segundo a qual a diminuição dos controlos se podia explicar por uma melhor disciplina dos pescadores tão-pouco pode ser acolhida.

60 De facto, como o próprio Governo francês declarou na contestação, a adopção de acções destinadas a reformar comportamentos e mentalidades constitui um longo processo. Assim, há que considerar que a deficiência estrutural, durante um período de mais de dez anos, dos controlos destinados a fazer respeitar as regras relativas ao tamanho mínimo dos peixes induziu os operadores em causa a adoptarem comportamentos que só poderão ser corrigidos no termo de uma acção sustentada no tempo.

61 Nestas condições, tendo em conta os elementos circunstanciados apresentados pela Comissão, as informações fornecidas pelo Governo francês não são suficientemente substanciais para demonstrar que as medidas que tomou em matéria de controlo das actividades da pesca têm o carácter efectivo exigido para satisfazer a sua obrigação de assegurar a eficácia do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos em matéria de pesca (v. n.ºs 37 e 38 do presente acórdão).

62 Assim, há que concluir que, na data em que o Tribunal de Justiça analisou os factos que lhe foram apresentados, a República Francesa, ao não assegurar um controlo das actividades da pesca conforme com as exigências previstas pelas disposições comunitárias, não tinha tomado todas as medidas que comportava a execução do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido, desrespeitando, desse modo, as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 228.º CE.

*Segunda acusação: insuficiência em matéria de procedimento penal ou administrativo*

Argumentos das partes

63 A Comissão considera que as iniciativas das autoridades francesas no que respeita aos procedimentos penais ou administrativos desencadeados por infracção às

disposições comunitárias relativas ao tamanho mínimo dos peixes são insuficientes. De uma maneira geral, a insuficiência dos controlos reflecte-se no número dos procedimentos desencadeados. Além disso, resulta das informações fornecidas pelo Governo francês que, mesmo quando essas infracções são detectadas, o desencadeamento de tais procedimentos não é sistemático

64 A Comissão salienta que as estatísticas apresentadas pelo Governo francês antes de expirar o prazo fixado no parecer fundamentado complementar de 6 de Junho de 2000 são demasiado globais, na medida em que respeitam à totalidade do território francês e não especificam a natureza das infracções objecto de procedimento em sede penal ou administrativa.

65 A Comissão considera que as informações fornecidas posteriormente não permitem concluir que as autoridades francesas apliquem uma política de sanções dissuasivas no que respeita às infracções às regras relativas ao tamanho mínimo dos peixes. Sublinha que, em relação ao ano de 2001, o Governo francês assinalou, em aplicação dos Regulamentos (CE) n.º 1447/1999 do Conselho, de 24 de Junho de 1999, que fixa uma lista dos tipos de comportamento que infringem gravemente as regras da política comum das pescas (JO L 167, p. 5), e (CE) n.º 2740/1999 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1999, que estabelece as normas de execução do Regulamento n.º 1447/1999 (JO L 328, p. 62), 73 casos de infracções às regras relativas ao tamanho mínimo dos peixes. Ora, apenas 8 casos, ou seja, 11%, deram lugar à aplicação de uma coima.

66 Embora reconheça que a circular do Ministro da Justiça de 16 de Outubro de 2002, a que se refere o Governo francês, constitui uma medida adequada, a Comissão entende, porém, que há que verificar o modo como essa circular será aplicada. A este respeito, observa que os últimos números comunicados por este governo em relação a 2003 revelam uma diminuição das condenações proferidas.

- 67 O Governo francês alega que, desde 1991, o número das infracções objecto de procedimento penal ou administrativo e a importância das condenações proferidas têm aumentado constantemente. Sublinha, porém, que uma análise puramente estatística do número das infracções objecto de tais procedimentos não pode, por si só, revelar a eficácia de um regime de controlo, na medida em que assenta no pressuposto, não demonstrado, de uma estabilidade do número das infracções.
- 68 O Governo francês chama a atenção para uma circular que o Ministro da Justiça enviou, em 16 de Outubro de 2002, aos procuradores-gerais das Cours d'appel de Rennes, de Poitiers, de Bordeaux e de Pau, na qual é preconizada uma actuação sistemática contra as infracções e a aplicação de multas dissuasivas. Reconhece, porém, que esta circular não produziu plenos efeitos em 2002 nem em 2003, em razão da Lei n.º 2002-1062, que amnistiou as infracções cometidas antes de 17 de Maio de 2002 desde que a coima não ultrapassasse 750 EUR.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 69 A obrigação de os Estados-Membros diligenciarem no sentido de as infracções à regulamentação comunitária serem objecto de sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas reveste importância essencial no domínio da pesca. Com efeito, se as autoridades competentes de um Estado-Membro se abstivessem sistematicamente de proceder penal ou administrativamente contra os responsáveis por essas infracções, tanto a conservação e a gestão dos recursos de pesca como a aplicação uniforme da política comum das pescas ficariam comprometidas (v., a propósito do desrespeito do regime das quotas para as campanhas de pesca de 1991 e 1992, acórdão de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França, C-52/95, Colect., p. I-4443, n.º 35).
- 70 Quanto à situação que se verificava, no presente caso, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado complementar de 6 de Junho de 2000, basta recordar as

afirmações feitas nos n.ºs 49 a 52 do presente acórdão. Uma vez que as autoridades nacionais não actuaram devidamente em relação a certas infracções, pese embora o facto de constituírem infracções patentes, e que não foram levantados autos de notícia contra os seus autores, há que concluir que as referidas autoridades não cumpriram a obrigação de desencadear os correspondentes procedimentos penais ou administrativos que lhe é imposta pela regulamentação comunitária (v., neste sentido, acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido, n.º 24).

- 71 Quanto à situação na data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, remete-se para as afirmações constantes dos n.ºs 54 a 61 do presente acórdão, das quais se conclui que persistem deficiências significativas em termos de controlos. Tendo em conta as referidas afirmações, o aumento do número de infracções objecto de procedimento penal ou administrativo, a que o Governo francês faz referência, não pode ser considerado suficiente. De facto, como observa este governo, uma análise puramente estatística do número das infracções objecto de tais procedimentos não pode, por si só, revelar a eficácia de um regime de controlo.
- 72 Acresce que, como assinalou a Comissão, resulta das informações fornecidas pelo Governo francês que nem todas as infracções detectadas são objecto de procedimento penal ou administrativo. Do mesmo modo, não se afigura que sejam aplicadas sanções dissuasivas a todas as infracções que são objecto de procedimento. Assim, o facto de numerosas infracções em matéria de pesca terem beneficiado da lei n.º 2002-1062 demonstra que, em todos esses casos, foram aplicadas multas inferiores a 750 EUR.
- 73 Nestas condições, tendo em conta os elementos circunstanciados apresentados pela Comissão, as informações fornecidas pelo Governo francês não são suficientemente substanciais para demonstrar que as medidas que tomou em matéria de procedimento penal ou administrativo das infracções à regulamentação comunitária da pesca têm o carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo exigido para satisfazer a sua obrigação de assegurar a eficácia do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos em matéria de pesca (v. n.ºs 37 e 38 do presente acórdão).

- 74 Assim, há que concluir que, tanto na data em que expirou o prazo estabelecido no parecer fundamentado complementar de 6 de Junho de 2000 como na data em que o Tribunal de Justiça analisou os factos que lhe foram apresentados, a República Francesa, ao não assegurar que as infracções à regulamentação das actividades da pesca sejam objecto de procedimento penal ou administrativo, em conformidade com as exigências previstas pelas disposições comunitárias, não tinha tomado todas as medidas que comportava a execução do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido, desrespeitando, desse modo, as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 228.º CE.

### **Quanto às sanções pecuniárias aplicáveis ao incumprimento**

- 75 A título de sanção aplicável à inexecução do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido, a Comissão propôs ao Tribunal de Justiça que aplicasse à República Francesa uma sanção pecuniária diária de montante progressivo, a contar da data da prolação do presente acórdão até que seja posto termo ao incumprimento. Tendo em conta as características particulares do presente incumprimento, o Tribunal de Justiça considera que é oportuno apreciar, além disso, se a aplicação de uma sanção pecuniária de montante fixo poderia constituir uma medida adequada.

### *Quanto à possibilidade de cumular sanções pecuniárias de montante progressivo e de montante fixo*

#### Argumentos das partes e observações apresentadas ao Tribunal

- 76 Convidados a pronunciar-se sobre a questão de saber se, no contexto de um procedimento nos termos do artigo 228.º, n.º 2, CE, o Tribunal de Justiça pode, quando reconhece que o Estado-Membro em causa não deu cumprimento ao seu acórdão, condená-lo a pagar simultaneamente uma sanção de montante fixo e uma sanção pecuniária de montante progressivo, a Comissão, os Governos dinamarquês, neerlandês, finlandês e do Reino Unido responderam afirmativamente.

77 A argumentação destes governos baseia-se, em substância, na circunstância de estas duas medidas serem complementares, porque cada uma delas tem um efeito dissuasivo. Uma combinação destas medidas deveria ser considerada um único e mesmo meio de alcançar o objectivo do artigo 228.º CE, ou seja, não apenas incitar o Estado-Membro em causa a conformar-se com o acórdão inicial mas também, numa perspectiva mais geral, reduzir a possibilidade de serem de novo cometidas infracções idênticas.

78 Os Governos francês, belga, checo, alemão, helénico, espanhol, irlandês, italiano, cipriota, húngaro, austríaco, polaco e português defenderam a tese contrária.

79 Invocam o teor do artigo 228.º, n.º 2, CE e a utilização da conjunção «ou», à qual atribuem um sentido disjuntivo, bem como a finalidade desta disposição. Segundo estes governos, o artigo 228.º, n.º 2, CE não tem carácter punitivo, não tendo por objectivo punir o Estado-Membro infractor, mas apenas incitá-lo a dar execução a um acórdão que declara o incumprimento. Ainda segundo estes governos, é impossível distinguir vários períodos de incumprimento e apenas a totalidade do período de duração do mesmo deve ser tomada em consideração. Entendem que a aplicação cumulativa de sanções pecuniárias é contrária ao princípio que proíbe que um mesmo comportamento seja objecto de uma pena dupla. Além disso, na falta de orientações da Comissão relativamente aos critérios aplicáveis ao cálculo de uma sanção de montante fixo, a aplicação de tal sanção pelo Tribunal de Justiça violaria os princípios da segurança jurídica e da transparência. Ofenderia igualmente o princípio da igualdade de tratamento entre os Estados-Membros, uma vez que não foi equacionada a adopção de tal medida nos acórdãos de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia (C-387/97, Colect., p. I-5047), e de 25 de Novembro de 2003, Comissão/Espanha (C-278/01, Colect., p. I-14141).

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 80 O procedimento regulado no artigo 228.º, n.º 2, CE tem por objectivo incitar um Estado-Membro infractor a executar um acórdão que declara o incumprimento e, desse modo, assegurar a aplicação efectiva do direito comunitário. Ambas as medidas previstas por esta disposição, ou seja, a sanção pecuniária de montante fixo e a de montante progressivo, têm o mesmo objectivo.
- 81 A aplicação de uma ou outra das duas medidas depende da adequação de cada uma delas para alcançar o objectivo prosseguido, em função das circunstâncias do caso. Se a aplicação de uma sanção de montante progressivo se afigura especialmente adaptada para incitar um Estado-Membro a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal medida, teria tendência para persistir, uma sanção de montante fixo resulta sobretudo da apreciação das consequências da não execução das obrigações do Estado-Membro em causa para os interesses privados e públicos, designadamente quando o incumprimento tiver persistido por um longo período desde o acórdão que inicialmente o declarou.
- 82 Nestas condições, não está excluído o recurso aos dois tipos de sanções previstas no artigo 228.º, n.º 2, CE, designadamente quando o incumprimento se tiver mantido por um longo período e for de prever que possa persistir.
- 83 A esta interpretação não se pode opor a utilização, no artigo 228.º, n.º 2, CE, da conjunção «ou», a ligar as sanções pecuniárias susceptíveis de ser aplicadas. Como já alegaram a Comissão e os Governos dinamarquês, neerlandês, finlandês e do Reino Unido, esta conjunção pode, do ponto de vista linguístico, ter um sentido alternativo ou cumulativo, e deve, portanto, ser lida no contexto em que é utilizada. Tendo em conta a finalidade do artigo 228.º CE, a utilização da conjunção «ou» no n.º 2 desta disposição deve, portanto, ser entendida em sentido cumulativo.

84 A objecção suscitada, nomeadamente, pelos Governos alemão, helénico, húngaro, austríaco e polaco, segundo a qual a aplicação cumulativa de sanções pecuniárias de montante progressivo e de montante fixo, tomando duas vezes em consideração o mesmo período de incumprimento, viola o princípio *non bis in idem*, deve igualmente ser rejeitada. De facto, uma vez que cada sanção tem a sua própria função, deve ser determinada de modo a preencher essa mesma função. Daqui resulta que, em caso de condenação simultânea no pagamento de uma sanção de montante progressivo e de uma sanção de montante fixo, a duração do incumprimento é tomada em consideração como um critério entre outros, com vista a determinar o nível adequado de coerção e de dissuasão.

85 O argumento, invocado designadamente pelo Governo belga, segundo o qual, na falta de orientações da Comissão para o cálculo de uma sanção de montante fixo, a aplicação de tal sanção violaria os princípios da segurança jurídica e da transparência, tão-pouco pode ser acolhido. De facto, embora tais orientações contribuam efectivamente para garantir a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da acção empreendida pela Comissão (v., a propósito das orientações relativas ao cálculo da sanção pecuniária de montante progressivo, acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, já referido, n.º 87), não é menos verdade que o exercício do poder conferido ao Tribunal de Justiça pelo artigo 228.º, n.º 2, CE não está sujeito à condição de a Comissão adoptar tais regras, as quais, de qualquer modo, não vinculam o Tribunal de Justiça (acórdãos, já referidos, de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, n.º 89, e de 25 de Novembro de 2003, Comissão/Espanha, n.º 41).

86 Quanto à objecção, suscitada pelo Governo francês, segundo a qual a aplicação cumulativa de sanções pecuniárias de montante progressivo e de montante fixo no presente processo constitui uma violação do princípio da igualdade de tratamento uma vez que a adopção de tal medida não foi equacionada nos acórdãos, já referidos, de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, e de 25 de Novembro de 2003, Comissão/Espanha, importa sublinhar que compete ao Tribunal de Justiça, em cada processo, apreciar, tendo em conta as circunstâncias do caso em análise, as sanções pecuniárias a aplicar. Nestas condições, o facto de não terem sido aplicadas sanções cumulativas nos processos julgados anteriormente não pode constituir, por si só, um obstáculo à aplicação de tais sanções num processo posterior, desde que, tendo em conta a natureza, a gravidade e a persistência do incumprimento declarado, tal aplicação cumulativa se afigure adequada.

*Quanto ao poder de apreciação do Tribunal de Justiça no que respeita às sanções pecuniárias que podem ser aplicadas*

Argumentos das partes e observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 87 À questão de saber se o Tribunal se pode afastar das propostas da Comissão e condenar um Estado-Membro no pagamento de uma sanção de montante fixo, não tendo a Comissão feito uma proposta nesse sentido, a Comissão e os Governos checo, húngaro e finlandês responderam afirmativamente. Para eles, o Tribunal de Justiça dispõe, nesta matéria, de um poder discricionário que abrange a determinação da sanção considerada mais adequada, independentemente das propostas da Comissão a este respeito.
- 88 Os Governos francês, belga, dinamarquês, alemão, helénico, espanhol, irlandês, italiano, neerlandês, austríaco, polaco e português defendem a opinião contrária. Apresentam, a este respeito, argumentos substanciais e processuais. Do ponto de vista substancial, alegam que o exercício pelo Tribunal de Justiça de tal poder discricionário viola os princípios da segurança jurídica, da previsibilidade, da transparência e da igualdade de tratamento. O Governo alemão acrescenta que o Tribunal não dispõe, em nenhuma circunstância, da necessária legitimidade política para exercer tal poder num domínio em que as apreciações de oportunidade política desempenham um papel considerável. No plano processual, os governos referidos sublinham que um poder de tal forma vasto é incompatível com o princípio geral do processo civil, comum a todos os Estados-Membros, nos termos do qual um juiz não pode ir além dos pedidos das partes, e insistem na necessidade de um processo contraditório, que permita ao Estado-Membro em causa exercer os seus direitos de defesa.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 89 Relativamente aos argumentos em que são invocados os princípios da segurança jurídica, da previsibilidade, da transparência e da igualdade de tratamento, remete-se para a apreciação constante dos n.ºs 85 e 86 do presente acórdão.
- 90 Em relação ao argumento do Governo alemão relativo à falta de legitimidade política do Tribunal de Justiça para aplicar uma sanção pecuniária não proposta pela Comissão, devem distinguir-se as diferentes etapas que comporta o procedimento previsto pelo artigo 228.º, n.º 2, CE. Dado que a Comissão exerceu o seu poder discricionário de desencadear um procedimento por incumprimento (v., entre outros, a propósito do artigo 226.º CE, acórdãos de 25 de Setembro de 2003, Comissão/Alemanha, C-74/02, Colect., p. I-9877, n.º 17, e de 21 de Outubro de 2004, Comissão/Alemanha, C-477/03, não publicado na Colectânea, n.º 11), a questão de saber se o Estado-Membro em causa deu ou não execução a um acórdão anterior do Tribunal de Justiça deve ser discutida no âmbito de um processo judicial, no qual as considerações políticas não são pertinentes. É no exercício da sua função jurisdicional que o Tribunal de Justiça aprecia em que medida a situação existente no Estado-Membro em causa está ou não em conformidade com o acórdão inicial e, sendo caso disso, aprecia a gravidade de um incumprimento que se mantém. Daqui resulta que, como sublinhou o advogado-geral no n.º 24 das suas conclusões de 18 de Novembro de 2004, a oportunidade de aplicação de uma sanção pecuniária e a escolha do tipo de sanção mais adequada às circunstâncias do caso concreto só podem ser determinadas em função das conclusões a que o Tribunal de Justiça chegar no acórdão a proferir nos termos do artigo 228.º, n.º 2, CE, escapando, portanto, à esfera política.
- 91 O argumento segundo o qual, ao afastar-se ou ao ultrapassar as propostas da Comissão, o Tribunal de Justiça viola um princípio geral de processo civil que proíbe o juiz de ir além dos pedidos das partes tão-pouco pode colher. Com efeito, o procedimento previsto no artigo 228.º, n.º 2, CE constitui um processo judicial especial, específico do direito comunitário, que não pode ser equiparado a um processo civil. A condenação no pagamento de uma sanção pecuniária de montante progressivo e/ou de uma sanção de montante fixo não se destina a compensar um

dano em concreto causado pelo Estado-Membro em causa, mas a exercer sobre este uma pressão económica que o incite a pôr termo ao incumprimento declarado. As sanções pecuniárias aplicadas devem, portanto, ser adoptadas em função do grau de persuasão necessário para que o Estado-Membro em causa modifique o seu comportamento.

92 Em relação aos direitos de defesa de que deve poder beneficiar o Estado-Membro em causa, em que insistiram os Governos francês, belga, neerlandês, austríaco e finlandês, importa sublinhar, como fez o advogado-geral no n.º 11 das suas conclusões de 18 de Novembro de 2004, que o procedimento do artigo 228.º, n.º 2, CE deve ser considerado um processo judicial especial de execução de acórdãos, ou seja, um processo executivo. Assim, é neste contexto que devem ser apreciadas as garantias processuais de que deve dispor o Estado-Membro em causa.

93 Daqui resulta que, uma vez constatado, no âmbito de um processo contraditório, que um incumprimento do direito comunitário persiste, os direitos de defesa que devem ser reconhecidos ao Estado-Membro infractor no que respeita às sanções pecuniárias que se prevê adoptar devem ter em conta o objectivo prosseguido, isto é, assegurar e garantir o restabelecimento do respeito da legalidade.

94 No caso vertente, em relação à materialidade do comportamento susceptível de ocasionar a aplicação de sanções pecuniárias, a República Francesa teve a oportunidade de se defender ao longo da fase pré-contenciosa do processo, que durou perto de nove anos e deu lugar a dois pareceres fundamentados, bem como no âmbito da fase escrita e na audiência de 3 de Março de 2004 do presente processo. Esta apreciação dos factos levou o Tribunal de Justiça a constatar que se mantinha, por parte da República Francesa, um incumprimento das obrigações que lhe incumbem (v. n.º 74 do presente acórdão).

95 A Comissão que, em ambos os pareceres fundamentados, tinha chamado a atenção da República Francesa para o risco de sanções pecuniárias (v. n.<sup>os</sup> 15 e 18 do presente acórdão), indicou ao Tribunal de Justiça os critérios (v. n.º 98 do presente acórdão) susceptíveis de ser tomados em consideração na determinação das sanções pecuniárias destinadas a exercer sobre a República Francesa uma pressão económica suficiente para a levar a pôr termo, o mais rapidamente possível, ao seu incumprimento, bem como a ponderação respectiva que devia ser dada a esses critérios. A República Francesa pronunciou-se sobre esses critérios na fase escrita e na audiência de 3 de Março de 2004.

96 Por despacho de 16 de Junho de 2004, o Tribunal de Justiça convidou as partes a pronunciarem-se sobre a questão de saber se, na hipótese de o Tribunal declarar que um Estado-Membro não tomou as medidas que implica a execução de um acórdão anterior e de a Comissão ter solicitado ao Tribunal que condenasse esse Estado no pagamento de uma sanção pecuniária de montante progressivo, o Tribunal de Justiça pode aplicar ao Estado-Membro em causa uma sanção pecuniária de montante fixo e até, eventualmente, uma sanção de montante fixo e uma de montante progressivo. As partes foram ouvidas na audiência de 5 de Outubro de 2004.

97 Daqui resulta que a República Francesa teve a oportunidade de apresentar as suas observações sobre todos os elementos de direito e de facto necessários para determinar a persistência e a gravidade do incumprimento que lhe é imputado, bem como as medidas susceptíveis de ser adoptadas para pôr termo a esse incumprimento. Com base nesses elementos, que foram objecto de debate contraditório, compete ao Tribunal de Justiça determinar, em função do grau de persuasão e de dissuasão que se lhe afigure exigível, as sanções pecuniárias adequadas com vista a garantir a execução, o mais rapidamente possível, do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido, e a evitar a repetição de infracções análogas do direito comunitário.

*Quanto às sanções pecuniárias adequadas no caso vertente*

## Quanto à aplicação de uma sanção pecuniária de montante progressivo

- 98 Baseando-se no método de cálculo que definiu na sua Comunicação 97/C 63/02, de 28 de Fevereiro de 1997, sobre o método de cálculo da sanção pecuniária de montante progressivo prevista no artigo [228.º] do Tratado CE (JO C 63, p. 2), a Comissão propôs ao Tribunal de Justiça que condenasse a República Francesa a pagar uma sanção pecuniária de montante progressivo de 316 500 EUR por dia de atraso, para punir a inexecução do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido, a partir do dia da prolação do acórdão no presente processo e até ao dia em que venha a ser dada execução ao acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido.
- 99 A Comissão considera que a condenação no pagamento de uma sanção pecuniária de montante progressivo é o instrumento mais adequado para pôr termo, o mais rapidamente possível, à infracção declarada e que, no caso vertente, uma sanção de 316 500 EUR por dia de atraso é adaptada à gravidade e à duração da infracção, tendo igualmente em conta a necessidade de fazer com que a sanção seja efectiva. Este montante, segundo a Comissão, é calculado multiplicando uma base uniforme de 500 EUR por um coeficiente de 10 (numa escala de 1 a 20), para a gravidade da infracção, um coeficiente de 3 (numa escala de 1 a 3), para a duração da infracção, e um coeficiente de 21,1 (baseado no produto interno bruto do Estado-Membro em causa e na ponderação dos votos no Conselho da União Europeia), que é suposto representar a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa.
- 100 O Governo francês defende, a título principal, que não há lugar a condenação numa sanção pecuniária de montante progressivo, uma vez que já pôs termo ao incumprimento e, a título subsidiário, que o montante da sanção requerida é desproporcionado.

- 101 Sublinha que, relativamente à gravidade da infracção, a Comissão tinha proposto, no acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, já referido, um coeficiente de 6, perante um incumprimento que punha em causa a saúde pública e numa situação em que nenhuma medida tinha sido tomada com vista a dar execução ao acórdão anterior, dois elementos que não estão reunidos no presente caso. Consequentemente, este governo considera que o coeficiente 10, proposto no presente processo pela Comissão, não é aceitável.
- 102 O Governo francês alega igualmente que as medidas requeridas para a execução do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido, não podiam produzir efeitos imediatos. Tendo em conta o inevitável desfasamento no tempo entre a adopção das medidas e o carácter perceptível do seu impacto, o Tribunal de Justiça não pode tomar em conta a totalidade do período decorrido entre a prolação do primeiro acórdão e a do acórdão a proferir no presente processo.
- 103 Neste particular, embora seja claro que uma sanção pecuniária de montante progressivo é susceptível de incitar o Estado-Membro infractor a pôr fim, no mais breve prazo, ao incumprimento verificado (acórdão de 25 de Novembro de 2003, Comissão/Espanha, já referido, n.º 42), é importante recordar que as propostas da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça e mais não constituem do que uma base de referência útil (acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, já referido, n.º 89). No exercício do seu poder de apreciação, compete ao Tribunal de Justiça fixar a sanção de montante progressivo, de modo a que esta seja, por um lado, adaptada às circunstâncias e, por outro, proporcionada tanto ao incumprimento verificado como à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, n.º 90, e de 25 de Novembro de 2003, Comissão/Espanha, n.º 41).
- 104 Nesta perspectiva e como sugeriu a Comissão na sua comunicação de 28 de Fevereiro de 1997, os critérios de base que devem ser tidos em conta para garantir a natureza coerciva da sanção pecuniária de montante progressivo, com vista à aplicação uniforme e efectiva do direito comunitário, são, em princípio, a duração da infracção, o seu grau de gravidade e a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa. Na aplicação destes critérios, deverão ser tidas em conta, em especial, as

consequências do não cumprimento para os interesses privados e públicos e a urgência em levar o Estado-Membro em causa a cumprir as suas obrigações (acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, já referido, n.º 92).

- 105 Quanto à gravidade da infracção e, em especial, às consequências do não cumprimento para os interesses privados e públicos, importa recordar que um dos elementos mais importantes da política comum das pescas consiste numa exploração racional e responsável dos recursos aquáticos numa base duradoura, em condições económicas e sociais adequadas. Neste contexto, a protecção dos juvenis é determinante para a reconstituição das existências. O desrespeito das medidas técnicas de conservação previstas pela política comum, designadamente as exigências em matéria de tamanho mínimo dos peixes, constitui, portanto, uma ameaça grave para a manutenção de certas espécies e de certos locais de pesca e põe em perigo a prossecução do objectivo essencial da política comum das pescas.
- 106 Dado que as medidas administrativas adoptadas pelas autoridades francesas não foram executadas eficazmente, não são susceptíveis de reduzir a gravidade do incumprimento declarado.
- 107 Tendo em conta estes elementos, o coeficiente 10 (numa escala de 1 a 20) reflecte, portanto, adequadamente o grau de gravidade da infracção.
- 108 Por seu turno, a duração da infracção é considerável, mesmo contada a partir da data da entrada em vigor do Tratado da União Europeia e não da data da prolação do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido (v., neste sentido, acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, já referido, n.º 98). Nestas condições, o coeficiente 3 (numa escala de 1 a 3) proposto pela Comissão afigura-se adequado.

- 109 A proposta da Comissão de multiplicar um montante de base por um coeficiente de 21,1, baseado no produto interno bruto da República Francesa e no número de votos de que esta dispõe no Conselho, constitui um modo apropriado de reflectir a capacidade de pagamento desse Estado-Membro, mantendo simultaneamente uma diferenciação razoável entre os diversos Estados-Membros (v. acórdãos, já referidos, de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grecia, n.º 88, e de 25 de Novembro de 2003, Comissão/Espanha, n.º 59).
- 110 A multiplicação do montante de base de 500 EUR pelos coeficientes de 21,1 (para a capacidade de pagamento), de 10 (para a gravidade da infracção) e de 3 (para a duração da infracção) leva a um montante de 316 500 EUR por dia.
- 111 No que respeita à periodicidade da sanção pecuniária de montante progressivo, importa, no entanto, ter em conta que as autoridades francesas adoptaram medidas administrativas que poderiam servir de moldura para a aplicação das medidas exigidas para a execução do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido. No entanto, as adaptações necessárias relativamente às práticas anteriores não poderiam ser instantâneas e o seu impacto não poderia ser imediatamente apreendido. Daqui resulta que a eventual constatação do fim da infracção só poderia ocorrer no termo de um período que permitisse uma avaliação de conjunto dos resultados obtidos.
- 112 Tendo em conta estas considerações, a sanção pecuniária de montante progressivo deve ser aplicada não numa base diária mas numa base semestral.
- 113 Atendendo ao conjunto dos elementos precedentes, há que condenar a República Francesa a pagar à Comissão, para a conta «Recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária de montante progressivo de  $182,5 \times 316\,500$  EUR, isto é, 57 761 250 EUR, por cada período de seis meses, a contar da prolação do presente acórdão, no termo do qual não tenha sido dada plena execução ao acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido.

## Quanto à aplicação de uma sanção pecuniária de montante fixo

- 114 Numa situação como a que é objecto do presente acórdão, tendo em conta o facto de o incumprimento se ter mantido durante um longo período desde o acórdão que inicialmente o declarou e atendendo aos interesses públicos e privados em causa, impõe-se a condenação no pagamento de uma sanção pecuniária de montante fixo (v. n.º 81 do presente acórdão).
- 115 Fixando em 20 000 000 EUR o montante da sanção pecuniária de montante fixo que a República Francesa deverá pagar, procede-se a uma justa apreciação das circunstâncias do presente caso.
- 116 Assim, há que condenar a República Francesa a pagar à Comissão, para a conta «Recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária de montante fixo de 20 000 000 EUR.

## Quanto às despesas

- 117 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **A República Francesa não tomou todas as medidas que comporta a execução do acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França (C-64/88), desrespeitando, desse modo, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º CE,**
  - **ao não assegurar um controlo das actividades da pesca conforme às exigências previstas pelas disposições comunitárias, e**
  - **ao não assegurar que as infracções à regulamentação das actividades da pesca sejam objecto de procedimento penal ou administrativo, em conformidade com as exigências previstas pelas disposições comunitárias.**
  
- 2) **A República Francesa é condenada a pagar à Comissão das Comunidades Europeias, para a conta «Recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária de montante progressivo de 57 761 250 EUR, por cada período de seis meses, a contar da prolação do presente acórdão, no termo do qual não tenha sido dada plena execução ao acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, já referido.**
  
- 3) **A República Francesa é condenada a pagar à Comissão das Comunidades Europeias, para a conta «Recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária de montante fixo de 20 000 000 EUR.**
  
- 4) **A República Francesa é condenada nas despesas.**

Assinaturas.