CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CLAUS GULMANN

apresentadas em 18 de Novembro de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A sociedade irlandesa Emerald Meats Ltd, que tem como actividade o comércio de carne, alega nos presentes processos que a gestão pela Comissão de dois contingentes pautais comunitários para a carne de bovino congelada, abertos pelo Conselho em 1990 e 1991, foi ilegal e constitui a Comissão em responsabilidade perante a sociedade.

A Emerald Meats também propôs uma acção num órgão jurisdicional irlandês, na qual sustenta que a gestão do contingente pautal de 1990 pelo Ministério da Agricultura irlandês violou a regulamentação comunitária aplicável.

2. A referida sociedade interpôs contra a Comissão os presentes recursos, pedindo a anulação dos regulamentos da Comissão relativos à repartição dos contingentes pautais e a sua condenação no pagamento de uma indemnização à sociedade. Esta alega nomeadamente que os regulamentos da Comissão relativos à repartição dos contingentes são ilegais por terem sido adoptados com base em decisões tomadas pelo Ministério da Agricultura irlandês, que a Comissão sabia ou devia saber que eram ilegais e, por outro lado, não ter cumprido as suas obrigações por não ter zelado pela salvaguarda dos interesses da sociedade.

Contexto de direito e de facto dos processos

3. Desde há vários anos que o Conselho, em execução de acordos celebrados no quadro do GATT, tem aberto contingentes pautais comunitários que permitem importar determinadas quantidades de carne na Comunidade sem pagamento dos direitos niveladores à importação aplicáveis, que são muito elevados. Desta forma, apresenta um interesse económico considerável a obtenção de uma parte de um contingente pautal.

Até 1989, o regime era administrado sob a forma de uma repartição da totalidade do contingente entre os diferentes Estados-membros. Na sequência, eram os Estados-membros quem geria as partes nacionais do contingente total. Os Estados-membros fixavam eles próprios os critérios para a repartição do contingente nacional. Resulta dos presentes processos que a Irlanda repartia a «quota irlandesa» entre empresas irlandesas de transformação de carne em função

* Língua original: dinamarquês.

das suas necessidades deste produto. Outros Estados-membros tinham estabelecido outros critérios de repartição. Assim, resulta dos autos que um terço da «quota britânica» era atribuída aos hospitais, ao exército etc. e o restante às empresas especializadas no comércio da carne.

4. Os princípios de gestão do contingente pautal foram em certa medida alterados relativamente ao ano de 1989. A razão foi o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo 51/87, Comissão/Conselho [1], no qual foi declarado que a repartição de contingentes pautais em quotas nacionais era *a priori* contrária às normas do Tratado CEE relativas à pauta aduaneira comum e à política comercial comum, dado que tal sistema era susceptível de provocar distorções e desvios de tráfego. A maior parte do contingente pautal de 1989 foi administrada como dantes, enquanto uma pequena parte foi administrada pela Comissão com base em regras correspondentes às que passaram a ser aplicáveis à totalidade do contingente pautal em 1990 e durante os anos seguintes.

5. Os contingentes para 1990 e 1991, de 53 000 toneladas cada um, foram geridos com base em regulamentos do Conselho e da Comissão. O Conselho adoptou todos os anos um regulamento abrindo o contingente e fixando as principais regras relativas à gestão (a seguir «regulamento de abertura» do Conselho). A Comissão adoptou todos os anos, baseando-se no regulamento de abertura, um regulamento estabelecendo regras mais detalhadas para a gestão (a seguir «regulamento de aplicação» da Comissão) [2].

6. A maior parte do contingente de 1990 foi atribuída, a requerimento, aos importadores tradicionais, isto é, aos importadores que podiam provar ter procedido durante os três anos anteriores (os *anos* ditos de *referência*) a importações de carne no quadro dos contingente pautais aplicáveis para esses anos. Essa parte será adiante denominada «*contingente principal*». A outra parte do contingente, muito menor, foi atribuída, a requerimento, aos importadores que podiam fazer a prova de que tinham importado ou exportado, durante os dois anos de referência anteriores, pelo menos 50 toneladas de carne de bovino fora do quadro dos contingentes pautais aplicáveis para esses anos. Essa parte será adiante denominada «*contingente dos novos importadores*».

A prova das importações durante os anos de referência devia ser feita através de documentos aduaneiros de colocação em livre prática. As empresas que pretendiam obter uma parte do contingente deviam apresentar um requerimento para este efeito às autoridades nacionais competentes. Com base nos requerimentos e nos documentos de prova apresentados, aquelas deviam estabelecer uma lista dos importadores e das quantida-

1 — Acórdão de 27 de Setembro de 1988 (Colect., p. 5459).

2 — V. o Regulamento (CEE) n.° 3889/89 do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativo à abertura e modo de gestão de um contingente pautal comunitário para a carne de bovino congelada do código NC 0202 e os produtos do código NC 0206 29 91 (1990) (JO L 378, p. 16) e o Regulamento (CEE) n.° 4024/89 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1989, que estabelece as regras de execução do regime de importação previsto pelo Regulamento n.° 3889/89 do Conselho para a carne de bovino congelada do código NC 0202 e para os produtos do código NC 0206 29 91 (JO L 382, p. 53).
Os dois regulamentos relativos ao contingente pautal para 1991, cujo título era o mesmo que o dos regulamentos de 1990, eram o Regulamento n.° 3838/90 do Conselho (JO L 367, p. 3) e o Regulamento n.° 3885/90 da Comissão (JO L 367, p. 136).

des de carne importadas por estes últimos durante os anos de referência. As listas eram enviadas à Comissão que adoptava a partir das mesmas um regulamento (a seguir «regulamento de repartição») no qual determinava as quantidades que podiam ser atribuídas aos importadores tradicionais. Isto implicava a indicação da quantidade de carne, expressa em quilogramas, que podia ser importada durante o ano em questão na base da importação de uma tonelada de carne durante os anos de referência. O Regulamento repartiu da mesma forma o contingente dos novos importadores. A redacção do artigo 1.° do regulamento de repartição de 1990 era a seguinte:

«1. Os pedidos de certificados de importação... são satisfeitos na proporção das seguintes quantidades:

a) 321,581 kg por tonelada importada nos anos de 1987, 1988 e 1989 para os importadores (tradicionais)...

b) ...

c) 16,56 toneladas por pedido, no que respeita aos (novos importadores)

2. Os Estados-membros emitem os certificados de importação a partir de 9 de Fevereiro de 1990» [3].

As autoridades dos Estados-membros deviam emitir, nos termos do regulamento de repartição e após a data fixada, os certificados de importação para os requerentes admitidos.

Os prazos aplicáveis para o tratamento dos pedidos pelos Estados-membros e pela Comissão eram breves e implicavam o decurso de cerca de três semanas entre a data em que os pedidos deviam ser apresentados pelos importadores e o momento em que os certificados de importação podiam ser emitidos.

7. Surgiram dificuldades na Irlanda quando do tratamento dos pedidos relativos ao contingente para 1990. Estas dificuldades eram devidas ao facto de o Ministério da Agricultura irlandês ter recebido pedidos duplos, isto é, requerimentos apresentados por várias empresas baseados nas mesmas importações de carne durante os anos de referência. Os pedidos provinham da Emerald Meats e de doze empresas de transformação de carne. Os pedidos duplos incidiam sobre o *contingente principal* que devia ser repartido entre os importadores tradicionais.

Os problemas surgidos explicavam-se devido a certas operações comerciais efectuadas durante os anos de referência, nos quais a repartição dos contingentes pautais era feita em função de critérios fixados pelas autoridades irlandesas. Como já foi referido, o contingente pautal irlandês foi repartido durante estes anos entre empresas de transformação de carne em função das suas necessidades em carne. Ora, as empresas de transformação tinham em grande parte optado

3 — O regulamento de repartição para 1990 era o Regulamento (CEE) n.° 337/90 da Comissão, de 8 de Fevereiro de 1990, que determina em que medida pode ser dado seguimento aos pedidos de emissão de certificados de importação apresentados a título do Regulamento (CEE) n.° 4024/89 no sector da carne de bovino (JO L 37, p. 11), e o regulamento de repartição para 1991 era o Regulamento (CEE) n.° 519/81 da Comissão, de 1 de Março de 1991, que determina em que medida pode ser dado seguimento aos pedidos de emissão de certificados de importação apresentados ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 3885/90 no sector da carne de bovino (JO L 56, p. 12).

por vender os seus direitos à emissão de certificados de importação. Em virtude dos critérios de repartição irlandeses de então, tal venda podia ter lugar sem que isso tivesse consequências relativamente ao direito das empresas de transformação de carne de obterem uma parte do contingente no ano seguinte. A Emerald Meats comprou, nomeadamente, os direitos à emissão de certificados de importação de que eram titulares empresas de transformação de carne. Resulta dos autos que em 1988 a sociedade tinha «comprado» desta forma mais de 90 % da totalidade do contingente pautal irlandês (que era nesse ano de 418 toneladas). Aparentemente, não é contestado que a Emerald Meats se encarregou ela própria inteiramente das importações e da revenda e que é a sociedade que figurava nos *documentos aduaneiros* pertinentes como o importador.

Ora, em 1987 e em 1988, o Ministério da Agricultura irlandês tinha exigido que fosse indicado nos *certificados de importação* que o importador era a «Emerald Meats por conta de (a empresa de transformação de carne em questão)». Este procedimento foi alterado em 1989 e foi indicado nos certificados de importação que o importador era a empresa de transformação de carne em questão mas que o certificado de importação era cedido à Emerald Meats.

O Ministério da Agricultura considerou que as transacções entre as empresas de transformação e a Emerald Meats durante os anos de referência de 1987 e 1988 não tinham feito da Emerald Meats um importador na acepção da regulamentação comunitária aplicável, dado que a sociedade apenas tinha agido como mandantária das empresas de transformação. Em contrapartida, o Ministério da Agricultura considerou que a Emerald Meats devia ser considerada como o importador na acepção da regulamentação comunitária no que se refere ao ano de 1989. O ministério elaborou a lista que enviou à Comissão em 1990 em função deste ponto de vista, isto é, a lista de 1990 mencionava as empresas de transformação como importadores para os anos de referência de 1987 e de 1988, ao passo que a Emerald Meats era considerada como importador no que se refere às importações de 1989.

8. A Emerald Meats teve conhecimento da decisão do Ministério da Agricultura antes do envio da lista à Comissão. Isto levou a sociedade a fazer duas coisas. Propôs uma acção contra o Ministério da Agricultura na High Court de Dublim no fim de Janeiro de 1990 e ao mesmo tempo recorreu à Comissão. A Emerald Meats alegou perante a Comissão que a maneira de agir do Ministério da Agricultura era contrária à regulamentação comunitária na matéria e chamou a atenção da Comissão para o facto de, no que se referia à parte do contingente pautal de 1989 administrado pela Comunidade, o ministério ter reconhecido à sociedade a qualidade de importador para os anos de referência de 1987 e de 1988. A sociedade pediu à Comissão que interviesse e enviou-lhe, a seu pedido, cópia dos documentos justificativos das importações efectuadas em 1987 e em 1988. A Comissão enviou em 6 de Fevereiro de 1990 uma carta telecopiada ao Ministério da Agricultura na qual chamava à atenção sobre o reconhecimento da qualidade de importador à Emerald Meats pelas autoridades irlandesas em 1989 relativamente aos anos de referência de 1987 e de 1988 e remetia igualmente para as disposições do regulamento de aplicação sobre quem era titular de direitos e a forma como devia ser feita a sua prova.

9. Em 8 de Fevereiro de 1990, a Comissão, que não tinha recebido resposta na sequência da sua diligência junto do Ministério da Agricultura, adoptou o regulamento de repartição com base nas informações que figuravam na lista do Ministério da Agricultura irlandês.

No mesmo dia, o Ministério da Agricultura irlandês informou a Emerald Meats de que o seu pedido era aceite relativamente às importações de 1989 mas indeferido quanto às efectuadas em 1987 e 1988 pois que

«... após análise da situação, é manifesto que essa empresa agiu na qualidade de agente por conta de um certo número de empresas de transformação de carne de bovino. Em 1987 e em 1988, como nos anos anteriores, os certificados que permitem importar a carne de bovino no quadro dos acordos do GATT sobre as quotas só foram fornecidos a empresas de transformação de carne de bovino reconhecidas. Os certificados em questão foram emitidos a requerimento prévio de cada um dos comitentes em questão de forma a traduzir o facto dessa empresa ter agido na qualidade de agente por conta daqueles».

10. Em Abril de 1990, a Emerald Meats interpôs no Tribunal de Justiça um recurso contra a Comissão com vista à anulação da decisão que serviu de base à repartição feita pela Comissão e do regulamento no qual esta decisão foi materializada, na medida em que não foram tidas em conta as reivindicações legítimas da sociedade. Esta conclui pedindo também que a Comissão seja condenada a indemnizá-la pelos prejuízos que sofreu pelo facto da adopção do regulamento. *Tal é o objecto do litígio no processo C-106/90.*

11. A Emerald Meats tinha também apresentado no Ministério da Agricultura um pedido que incidia sobre uma parte do *contingente de 1990 para os novos importadores.* O ministério deferiu este pedido e a empresa foi incluída na lista enviada à Comissão. O regulamento de repartição da Comissão englobava, portanto, também o pedido da Emerald Meats. Esta apresentou no Ministério da Agricultura um pedido de emissão de um certificado de importação, que não foi emitido. Em 16 de Julho de 1990, exigiu do ministério a emissão do certificado dentro de oito dias e informou-o de que, caso contrário, instauraria os procedimentos judiciários necessários. Em 23 de Julho, o ministério informou a sociedade de que alguns dos documentos que tinha apresentado a título de prova das importações efectuadas em 1988 e em 1989 não podiam ser considerados e que não preenchia, portanto, as condições para obtenção de uma parte do contingente. Em 8 de Outubro, a sociedade apresentou na High Court de Dublim um pedido de medidas provisórias para que fosse ordenado ao ministério que emitisse o certificado de importação.

12. A Emerald Meats já tinha anteriormente, nesse ano, informado a Comissão sobre o tratamento dado pelo Ministério da Agricultura ao seu pedido de obtenção de uma parte do contingente dos novos importadores e incluído, nas suas conclusões no processo C-106/90, um pedido de indemnização pelos prejuízos sofridos pela atitude da Comissão.

13. Para compreender o desenvolvimento posterior do tratamento do pedido de certificado de importação apresentado pela sociedade é necessário saber que o regulamento de abertura do Conselho continha regras segundo as quais os Estados-membros eram obrigados a informar a Comissão das quantidades objecto de um pedido de certificados de importação até ao fim do mês de Agosto, para que esta pudesse proceder a *nova atribuição da parte do contingente pautal que não tinha sido utilizada.* Os Estados-membros deviam transmitir estas informações antes de 16 de Setembro e a Comissão devia seguidamente adoptar um regulamento atribuindo a parte do contingente não utilizada. O Ministério da Agricultura irlandês tinha-a primeiramente informado de que o contingente pautal tinha sido utilizado integralmente na Irlanda. Só em Outubro de 1990 é que comunicou que podiam ser novamente atribuídas 16,56 toneladas de carne. A Emerald Meats referiu à Comissão nos dias seguintes que este lote lhe pertencia e em 15 de Outubro informou-a, através de portador, de que tinha apresentado na High Court um pedido de medidas provisórias com vista a ser ordenado o que acima vem referido. Apesar disso, a Comissão adoptou, no mesmo dia, um regulamento procedendo à nova atribuição de 35 toneladas de carne (a seguir «regulamento de nova atribuição»)[4]. Esta quantidade englobava também o lote sobre o qual incidia o litígio entre o Ministério da Agricultura e a Emerald Meats.

14. Em 22 de Outubro de 1990, a sociedade interpôs um recurso contra a Comissão com vista à anulação do regulamento de nova atribuição e pedindo uma indemnização. A sociedade apresentou ao mesmo tempo no Tribunal de Justiça um pedido de medidas provisórias. Perante determinadas propostas extrajudiciais feitas pela Comissão na altura da audiência relativa a este pedido, a Emerald Meats desistiu do pedido e a Comissão adoptou, em 29 de Outubro, um novo regulamento [5], nos termos do qual a atribuição de 15 das 35 toneladas ficou adiada até 29 de Novembro de 1990.

15. Em 22 de Novembro de 1990, a High Court deferiu o pedido de medidas provisórias apresentado pela Emerald Meats e ordenou ao Ministério da Agricultura que emitisse o certificado de importação. Na sequência, o ministério emitiu à Emerald Meats um certificado de importação relativo a 16,56 toneladas e a Comissão adoptou, em 11 de Dezembro de 1990, um regulamento nos termos do qual a quantidade a atribuir novamente foi finalmente fixada em 20 toneladas[6]. A Emerald Meats manteve o recurso principal contra a Comissão e, portanto, continua pedindo a anulação do regulamento de nova atribuição inicial e a indemnização pelos prejuízos sofridos. *Tal é o objecto do litígio no processo C-317/90.*

16. A Comissão, em Dezembro de 1990, iniciou um processo por incumprimento contra a Irlanda, considerando que a atitude do Ministério da Agricultura acima descrita era contrária às obrigações que incumbiam ao Estado por força do Tratado. Este pro-

4 — V. o Regulamento (CEE) n.° 2983/90 relativo à atribuição das quantidades não solicitadas do contingente de importação da carne de bovino congelada aberto pelo Regulamento (CEE) n.° 3889/89 (JO L 283, p. 36).

5 — V. o Regulamento (CEE) n.° 3135/90 que altera o Regulamento (CEE) n.° 2983/90 relativo à atribuição das quantidades não solicitadas do contingente de importação de carne de bovino congelada aberto pelo Regulamento (CEE) n.° 3889/89 (JO L 299, p. 41).

6 — V. o Regulamento (CEE) n.° 3565/90 que altera o Regulamento (CEE) n.° 2983/90 relativo à atribuição das quantidades não solicitadas do contingente de importação de carne de bovino congelada aberto pelo Regulamento (CEE) n.° 3889/89 (JO L 347, p. 16).

cesso continua pendente, mas ainda não resultou na propositura de uma acção no Tribunal de Justiça. Em resposta a uma questão posta pelo Tribunal de Justiça, a Comissão informou sobre o estado do processo. V., a este propósito, o n.° 2 da adenda aos relatórios para audiência.

Por carta de 11 de Janeiro de 1991, a Comissão confirmou à Emerald Meats que tinha iniciado um processo por incumprimento contra a Irlanda. Referiu, nomeadamente, que tinha insistido, na sua notificação de incumprimento, sobre a importância do documento aduaneiro para prova da qualidade de importador, acrescentando que esta

«prova só podia ser contradita com base noutros elementos de prova sólidos ('such proof could only be rebbuted by strong evidence') e que não tem conhecimento de elementos de prova no caso concreto que possam levar a pensar que a Emerald Meats era apenas o mandatário dos importadores das quantidades em questão».

A Comissão acrescentou que, enquanto tais elementos de prova não fossem apresentados, continuaria a entender que deve considerar-se que a sociedade tem direito à obtenção de uma parte do contingente pautal.

17. O *contingente pautal para 1991* foi gerido segundo regras correspondentes, no essencial, às relativas à gestão do contingente de 1990[7].

18. A Emerald Meats, que justificadamente supunha que o Ministério da Agricultura irlandês prosseguia a política que tinha adoptado relativamente à gestão do contingente de 1990, apresentou às autoridades britânicas um pedido englobando a totalidade das importações que lhe davam direito, em sua opinião, a uma parte do contingente principal para 1991. A sociedade informou a Comissão deste pedido.

19. Em 6 de Fevereiro de 1991, o director-geral da direcção-geral da agricultura enviou um telex às autoridades irlandesas e britânicas, solicitando-lhes que identificassem todos os pedidos respeitantes às acções judiciais que a Emerald Meats tinha instaurado na Irlanda relativamente à atribuição do contingente de 1990 e que enviassem à Comissão, até 7 de Fevereiro de 1991, uma cópia dos pedidos em questão assim como de todos os documentos justificativos que os acompanhavam, sublinhando também que os pedidos que tinham sido apresentados, tanto no Reino Unido como na Irlanda, deviam ser tratados de forma a evitar que as mesmas quantidades de referência fossem utilizadas duas vezes.

Por carta de 12 de Fevereiro de 1991, as autoridades britânicas informaram a Comissão de que consideravam que o pedido da Emerald Meats era válido mas que, numa reunião com as autoridades irlandesas realizada conforme o desejo da Comissão, se tinha verificado que, relativamente a certas quantidades, tinham sido apresentados pedidos duplos na Irlanda e no Reino Unido.

20. Era assim manifesto que a aceitação tanto da lista britânica como da lista irlandesa se traduziria na emissão de certificados com base nas mesmas importações de carne. Para resolver este problema, a Comissão de-

7 — V., na nota 2, a remissão para os regulamentos em questão.

cidiu retardar a adopção do regulamento de repartição, que deveria ter sido adoptado até 18 de Fevereiro de 1991 e, em vez disso, informou por telex, em 21 de Fevereiro de 1991, as autoridades competentes em todos os Estados-membros de que podiam emitir a partir de 25 de Fevereiro certificados de importação provisórios, em conformidade com um projecto de regulamento de repartição de 1991, sob condição da prestação de uma garantia que seria liberada logo que o regulamento de repartição fosse finalmente adoptado. Em 1 de Março de 1991, a Comissão adoptou o regulamento de repartição [8]. Este regulamento dispunha que a emissão dos certificados de importação estava dependente, no caso de «pedidos duplos», da prestação de uma garantia cujo montante era igual ao direito nivelador à importação aplicável no momento da emissão de certificado, majorado de 10 %. Dispunha igualmente que

«(A garantia) é liberada quando o operador que a constituiu tenha sido definitivamente identificado como sendo o importador da quantidade de referência em causa.»

21. A Emerald Meats, considerando que a Comissão tinha lesado os seus direitos com este regulamento, interpôs, em 9 de Maio de 1991, um recurso contra a Comissão no Tribunal de Justiça, pedindo a anulação do regulamento e a sua condenação em indemnização. *Tal é o objecto do litígio no processo C-129/91.*

22. Em 9 de Julho de 1991, a High Court de Dublim proferiu a sua decisão [9] na acção intentada pela Emerald Meats contra o Ministério da Agricultura em Janeiro de 1990. Nela foi declarado

— que, no que se refere aos pedidos apresentados pela Emerald Meats no âmbito do contingente para 1990, o ministério era obrigado a aceitar os documentos aduaneiros de colocação em livre prática apresentados pela sociedade como constituindo a prova prevista no regulamento de aplicação e

— que o direito da sociedade a uma parte do contingente para 1990 devia ser calculado com base nas importações de 863 toneladas de carne, no total, durante os anos de referência de 1987, 1988 e 1989.

A High Court baseou a sua decisão, nomeadamente, no entendimento de que o mandato que ligava a Emerald Meats às empresas de transformação de carne nos termos dos certificados de importação em questão para os anos de 1987 e 1988 era uma ficção.

23. A decisão confirmou igualmente a medida provisória decretada em Novembro de 1990, que obrigava o Ministério da Agricultura a emitir um certificado de importação à Emerald Meats no que se refere ao contingente dos novos importadores. Neste contexto, a High Court acentuou, nomeadamente, que, mesmo estando incompletos os documentos inicialmente fornecidos pela sociedade para provar que esta tinha importado as 50 toneladas necessárias, era necessário dar-lhe oportunidade de corrigir este erro uma vez que se pode considerar provado que a sociedade podia apresentar a prova necessária.

8 — V. Regulamento n.° 519/91, que determina em que medida pode ser dado seguimento aos pedidos de emissão de certificados de importação apresentados ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 3885/90 no sector da carne de bovino (JO L 56, p. 12).

9 — A decisão, publicada nos Commmon Market Law Reports 1992, p. 462 e segs, foi junta pela Emerald Meats aos presentes processos.

24. A High Court condenou igualmente o Ministério da Agricultura a pagar 385 922 IRL de indemnização à Emerald Meats [10]. Esta indemnização compensava os prejuízos sofridos pela sociedade pelo facto de o Ministério da Agricultura ter ilegalmente recusado emitir os certificados de importação relativamente a 177 das 277 toneladas a que a sociedade tinha direito em 1990.

Por despacho proferido em 19 de Julho, a High Court pronunciou-se sobre a questão de saber se devia ser atribuída à Emerald Meats uma indemnização por danos genéricos («general damages») derivados do prejuízo causado à sua actividade comercial e às suas relações com os outros operadores. A High Court decidiu que a sociedade não tinha direito a tal indemnização.

25. O Ministério da Agricultura recorreu da decisão da High Court para a Supreme Court. A recorrente alega que relativamente a um certo número de questões a High Court se baseou numa concepção errada da situação de facto e de direito.

26. Reportando-se à decisão da High Court, a Comissão informou as autoridades britânicas, em 17 de Julho de 1991, que a Emerald Meats tinha direito à emissão dos certificados de importação sem ter que prestar garantia. A Comissão solicitou ao mesmo tempo ao Ministério da Agricultura irlandês que «tomasse devidamente em consideração (a decisão da High Court) para o cálculo e a atribuição das quantidades definitivas referentes aos certificados do GATT para 1991 e anos seguintes, procedendo nomeadamente a uma revisão das quantidades de referência das sociedades a que esta decisão diz respeito.»

27. Em 16 de Outubro de 1991, a Comissão adoptou um regulamento que alterou o regulamento de aplicação de 1991 [11]. Foi inserido no regulamento de aplicação de 1991 um novo artigo 1.°-A, nos termos do qual:

«As autoridades irlandesas reverão os direitos à quota do GATT em 1990 e as importações elegíveis no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 3889/89 à luz da sentença do supremo tribunal irlandês de 9 de Julho de 1991. As autoridades irlandesas comunicarão a sua decisão à Comissão e aos outros Estados-membros.

Sem prejuízo dos n.os 1 e 3 do artigo 1.°, a decisão determinará a quantidade de referência relativa a 1990 para os importadores abrangidos pelo n.° 1 do artigo 1.°»

28. Resulta dos autos que o Ministério da Agricultura tomou as medidas necessárias para executar a decisão da High Court e, portanto, fazer beneficiar a Emerald Meats de um estatuto correspondente ao previsto no novo artigo 1.° A. A Emerald Meats confirmou que, tanto em 1991 como em 1992, obteve a atribuição de certificados de importação sobre um montante que implicava que os pedidos por ela apresentados no âmbito do contingente principal para 1990

10 — A indemnização devia ser acrescida de juros à taxa de 8 % a contar de 20 de Julho de 1990. Foi igualmente atribuído à sociedade o montante de 662 926 BFR para cobrir as despesas efectuadas com o pedido de medidas provisórias que tinha apresentado no Tribunal de Justiça simultaneamente com o recurso no processo C-317/90, v. acima n.° 14.

11 — V. Regulamento (CEE) n.° 3021/91 (JO L 287, p. 11).

tinham sido tratados em conformidade com a decisão da High Court.

29. A Supreme Court ainda não julgou o recurso. Contudo, por despacho de 16 de Julho de 1992, decidiu que a indemnização que a High Court atribuiu à Emerald Meats, que ainda não tinha sido paga no termo do prazo de execução da decisão de que o Ministério da Agricultura recorreu, devia ser paga.

Quanto à repartição das competências entre as autoridades nacionais e a Comissão no que se refere à gestão dos contingentes comunitários

30. A Emerald Meats alega que o Ministério da Agricultura irlandês cometeu erros graves e que era obrigação da Comissão corrigi-los ou intervir a seu respeito.

Ao analisar os presentes processos, importa salientar que os erros imputados ao Ministério da Agricultura foram cometidos no exercício das funções conferidas pelos regulamentos comunitários aplicáveis e que, portanto, os processos têm a sua origem em *decisões administrativas nacionais alegadamente ilegais.* Portanto, não se trata simplesmente de «informações» que a Comissão tenha recebido das autoridades nacionais e que podia, conforme melhor entendesse, utilizar ou não na adopção dos regulamentos de repartição.

Importa seguidamente ter uma ideia clara das *possibilidades que a Comissão tinha de corrigir os actos administrativos nacionais alegadamente ilegais.* A possibilidade mais evidente era corrigi-los quer impondo ao Ministério da Agricultura a adopção de uma nova decisão, correcta, quer adoptando, ela própria, uma decisão que substituísse a tomada pelo ministério no que se refere ao direito dos requerentes a uma parte do contingente pautal.

31. A questão primeira e central que se põe nos três processos consiste, portanto, em saber se a Comissão tem o poder de controlar e, se necessário, corrigir as decisões que as autoridades nacionais tomam na apreciação dos pedidos de obtenção de uma parte dos contingentes pautais e que constitui o fundamento das listas que as autoridades nacionais enviam à Comissão.

O ponto de vista da Comissão é o de que, em princípio, não tem este poder. Em seu entender, resulta da repartição das tarefas entre si e as autoridades nacionais, que é determinada nos regulamentos de aplicação, que a Comissão se deve basear nas listas das autoridades nacionais quando fixa, na altura da adopção dos regulamentos, as quantidades em relação às quais podem ser emitidos certificados de importação. Os litígios sobre as decisões que constituem o fundamento das listas das autoridades nacionais devem ser decididos pelos órgãos jurisdicionais nacionais. A única possibilidade de a Comissão intervir de forma vinculativa quando verifica que as autoridades nacionais aplicam de forma errada a regulamentação comunitária é propor uma acção de incumprimento contra o Estado-membro em questão, nos termos do artigo 169.° do Tratado.

Em contrapartida, a Emerald Meats considera que a Comissão tem a obrigação, quando adopta um regulamento de repartição, de não se basear nas lista enviadas quando sabe ou deveria saber que as informações eram manifestamente erradas. Esta sociedade exprimiu o seu ponto de vista da forma seguinte:

«quando as informações das autoridades de um Estado-membro são manifestamente erradas e se destinam a serem utilizadas nos actos administrativos da Comunidade ou integradas nestes e afectam operadores comunitários, a Comissão tem o dever de as verificar assim como de tomar medidas práticas simples para se assegurar de que tais informações são conformes aos regulamentos (CEE) em questão» [12].

32. Saber se a Comissão tem o dever de fiscalizar e, se necessário, corrigir as decisões na base das listas que recebe é uma questão importante tanto do ponto de vista dos princípios como de um ponto de vista prático. Para responder a esta questão deve-se partir do conteúdo dos regulamentos aplicáveis, considerados à luz do objectivo da instituição de uma gestão comunitária dos contingentes pautais. Devem igualmente ser tidas em conta as consequências que a resposta terá para as regras práticas da gestão dos contingentes pautais e para as vias legais facultadas aos operadores quando consideram que foi cometido um erro no âmbito da gestão. De forma mais global, a resposta depende dos poderes gerais de que a Comissão dispõe para intervir relativamente a um erro cometido pelas autoridades nacionais no âmbito da aplicação de normas comunitárias.

12 — V. a réplica no processo C-129/91, p. 7.

33. Deve referir-se, a título liminar, que, após ter hesitado, cheguei à conclusão de que a repartição das tarefas fixada nos regulamentos aplicáveis implica que a Comissão não tem o poder de corrigir as decisões que estão na base das listas que lhe são enviadas.

Esta conclusão será adiante fundamentada nos n.os 34-55.

Contudo, é de perguntar se não será de alterar esta conclusão no caso de se verificar que a Comissão não interveio numa interpretação e numa aplicação gerais e erradas das disposições dos regulamentos em matéria de prova. Esta questão será adiante tratada nos n.os 57-64.

34. O artigo 2.° do Regulamento n.° 3889/89 do Conselho (o regulamento de abertura para 1990) dispõe que o contingente principal «será (repartido) pelos importadores que possam provar terem importado (carne contingentada) durante os três últimos anos...». O Regulamento n.° 4024/89 da Comissão (o regulamento de aplicação para 1990) reproduz esta norma no artigo 1.°, n.° 1.

O artigo 1.°, n.° 3, dispõe:

«A prova referida nos n. os 1 e 2 será fornecida mediante a apresentação do documento aduaneiro de introdução em livre prática. Os Estados-membros podem prever que essa prova seja fornecida pelo titular que consta da casa n.° 4 do certificado de importação.»

O artigo 2.°, n.° 1, dispõe:

«O benefício do regime estabelecido pelo presente regulamento não será concedido aos operadores referidos no n.° 1 do artigo 2.° que, em 1 de Janeiro de 1990, não exerciam já qualquer actividade no sector da carne de bovino.»

O artigo 3.° dispõe:

«O benefício do regime de importação referido no artigo 1.° fica subordinado à apresentação de um pedido de certificado de importação.»

O artigo 4.°, n.° 1, primeiro período, dispõe que «os importadores apresentarão às autoridades competentes, o mais tardar em 19 de Janeiro de 1990, o pedido de importação acompanhado da prova referida no n.° 3 do artigo 1.° [13]».

O artigo 4.°, n.° 1, segundo período, dispõe:

«Os Estados-membros comunicação à Comissão, o mais tardar em 31 de Janeiro de 1990, a lista dos importadores, a qual incluirá, nomeadamente, os nomes, os endereços e a quantidade de carne importada... durante cada um dos anos de referência.»

O artigo 5.° dispõe:

«Os pedidos referidos no artigo 4.° só serão admissíveis na medida em que o requerente declarar, por escrito, não ter apresentado e se comprometer a não apresentar pedidos relativos ao mesmo regime especial em outros Estados-membros que não aquele em que o pedido é representado; em caso de apresentação, pelo mesmo interessado, de pedidos relativos ao mesmo regime especial em dois ou mais Estados-membros, nenhum destes pedidos será admitido.

Todos os pedidos de um mesmo interessado serão considerados como um único pedido.»

O artigo 6.°, n.° 1, dispõe:

«A Comissão decidirá em que medida pode ser dado seguimento aos pedidos.

Sem prejuízo da decisão de aceitação dos pedidos pela Comissão, os certificados de importação serão emitidos a partir de 9 de Fevereiro de 1990.» [14].

As regras que figuram no Regulamento n.° 3885/90 da Comissão (regulamento de aplicação para 1991) correspondem no essencial às disposições acima citadas [15].

13 — Este prazo foi prorrogado até 24 de Janeiro de 1990 pelo Regulamento (CEE) n.° 143/90 da Comissão (JO 1990, L 16 p. 29).

14 — O termo godkendelse (aceitação), que figura na versão dinamarquesa do regulamento, não corresponde aos utilizados nas outras versões linguísticas. A redacção da versão inglesa da disposição é a seguinte: Subject to the Commission having decided that applications be accepted... na alemã diz-se: Vorbehaltlich einer Entscheidung der Kommission über die Annahme der Anträge... . Doravante empregarei o termo decisão em vez de aceitação.

15 — Pode contudo referir-se que as disposições do artigo 1.°, n.° 3, relativas aos meios de prova, apenas citam, no segundo período, os anos de referência de 1988 e de 1989 como sendo os anos relativamente aos quais os Estados-membros podem prever que a prova de importação seja feita pelo titular que figura na casa n.° 4 do certificado de importação.

35. *Os regulamentos prevêem, por conseguinte, uma gestão no âmbito da qual determinadas tarefas são assumidas pelas autoridades dos Estados-membros e outras pela Comissão.* Os pedidos são apresentados às autoridades nacionais, acompanhados das provas acima referidas. É às autoridades nacionais que compete decidir as eventuais questões que possam ser colocadas pela aceitação dos pedidos, entre as quais figura a de saber se o operador em questão deixou de exercer qualquer actividade no sector da carne de bovino, como prevê o artigo 2.°, e, nomeadamente, se pode ser reconhecida aos requerentes a qualidade de importadores relativamente aos anos de referência. Estas decisões devem naturalmente ser tomadas com base na regulamentação comunitária aplicável mas também podem implicar, como o demonstram os presentes processos, uma tomada de posição sobre questões de direito nacional ou sobre questões de facto. Trata-se de actos administrativos praticados pelas autoridades nacionais, que podem, se necessário, ser impugnados em conformidade com a legislação nacional em matéria de contencioso administrativo.

É importante ter em conta, neste contexto, que as listas que as autoridades nacionais devem enviar à Comissão apenas devem indicar os nomes e moradas dos importadores e as quantidades de carne importadas nos anos de referência. Nem os pedidos propriamente ditos nem os documentos justificativos devem ser enviados à Comissão.

36. Só num único ponto a regulamentação comunitária aplicável implica que a Comissão tenha uma missão de fiscalização própria. Nos termos do artigo 5.°, é necessariamente à Comissão que incumbe verificar se os pedidos respeitantes às mesmas quantidades de carne foram apresentados em dois ou mais Estados-membros, caso em que recusará a sua admissão. Só a Comissão pode controlar, com base nas listas enviadas, se os requerentes apresentaram esta forma de pedidos duplos e a reacção à inobservância desta exigência está expressamente prevista e é fácil de aplicar.

37. Nos termos do artigo 6.°, é à Comissão que compete decidir em que medida pode ser dado seguimento aos pedidos. Em minha opinião, esta disposição não pode ser interpretada de outra forma que não seja a de que a Comissão é necessariamente o órgão que, considerando as quantidades de carne a repartir e as quantidades totais de carne importadas durante os anos de referência, deve indicar aos Estados-membros quais as quantidades que as autoridades nacionais podem atribuir aos requerentes na emissão dos certificados de importação. Só esta decisão é concretizada nos regulamentos de repartição da Comissão. Esta disposição não implica que lhe incumba fiscalizar as informações que figuram nas listas enviadas.

38. Finalmente, nos termos dos regulamentos, são as autoridades nacionais que emitem os certificados de importação aos requerentes.

39. Resulta desta análise dos regulamentos que existe uma clara repartição das tarefas entre as autoridades nacionais e a Comissão e que a mesma implica que é às autoridades nacionais que compete decidir as questões que se colocam no quadro da análise dos pedidos.

40. *Não é conferida aos requerentes,* quer de forma expressa quer tácita, *a possibilidade de se queixarem à Comissão de decisões tomadas pelas autoridades nacionais. Não existem relações hierárquicas tradicionais entre a Comissão e as autoridades nacionais.* A Comissão não tem o poder genérico de lhes dar instruções. Não se pode deduzir tal poder do *artigo 155.° do Tratado* e também não resulta desta disposição uma obrigação geral da Comissão de fiscalizar concretamente, no âmbito da gestão dos contingentes pautais, a legalidade das decisões que constituem a base das listas de requerentes enviadas. O artigo 155.° contém a obrigação geral da Comissão de velar pela aplicação do direito comunitário nos Estados-membros. Se a Comissão considerar que a regulamentação comunitária não é correctamente aplicada, tem a possibilidade de assegurar tal aplicação instaurando um processo por incumprimento contra o Estado-membro em questão, nos termos do artigo 169.° do Tratado.

41. *Em minha opinião, a existência de uma missão de fiscalização própria da Comissão é aliás de excluir por razões puramente práticas.* É apresentado em cada ano às autoridades nacionais um número muito grande de pedidos (mais de 2 000, segundo os autos) e o prazo que medeia entre a recepção das listas pela Comissão e a adopção por esta do regulamento de repartição é tão curto que dificilmente se pode deduzir dos regulamentos que tenha de proceder a uma fiscalização própria. Acresce que não tem a possibilidade de proceder a uma fiscalização, quanto mais não seja porque os documentos justificativos não devem ser juntos à lista.

42. Os requerentes que consideram que as *decisões das autoridades nacionais* lesam os seus direitos devem fazer valer estes mesmos direitos no *quadro das ordens jurídicas nacionais.* Assim, são os órgãos jurisdicionais nacionais que em última instância se devem pronunciar sobre a questão de saber se as decisões administrativas que estão na base das listas enviadas são legais.

A Emerald Meats, aliás, agiu desta forma ao intentar uma acção contra o Ministério da Agricultura na High Court. Este procedimento é o geralmente aplicável quando as autoridades nacionais aplicam normas comunitárias [16] e, em minha opinião, é também o que deve ser utilizado no caso em apreço. O facto de a gestão comunitária do contingente pautal implicar que a Comissão deve fixar os volumes de atribuição definitivos em nada altera o facto de as decisões nacionais na base da atribuição deverem ser impugnadas no quadro das ordens jurídicas nacionais.

Os órgãos jurisdicionais nacionais devem decidir os litígios concretos com base nas normas comunitárias e nas normas nacionais de direito civil e de direito público aplicáveis, bem como nas suas verificações de facto perante os resultados da instrução que

16 — Isto resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça. O Tribunal de Justiça tem repetidamente decidido que a fiscalização da legalidade no que se refere à aplicação da regulamentação comunitária pelas autoridades nacionais incumbia, em primeiro lugar, aos órgãos jurisdicionais nacionais, v., por exemplo, o acórdão de 27 de Março de 1980, Sucrimex e Westzucker/Comissão (133/79, Recueil, p. 1299), no qual o Tribunal de Justiça declarou:
Ora, a fiscalização da acção administrativa dos Estados-membros na aplicação do direito comunitário compete em primeiro lugar aos órgãos jurisdicionais nacionais, sem prejuízo da possibilidade de estes submeterem questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE. Nestas condições, a via de recurso a encarar é uma acção perante os órgãos jurisdicionais nacionais, aos quais a recorrente já efectivamente se dirigiu (n.° 24).
V. os acórdãos análogos proferidos pelo Tribunal de Justiça em 12 de Dezembro de 1979, Wagner/Comissão (12/79, Recueil, p. 3657), e de 10 de Junho de 1982, Interagra/Comissão (217/81, Recueil p. 2233). Um ponto de vista similar vem expresso marcadamente no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 18 de Outubro de 1984, Eurico (109/83, Recueil, p. 3581).

possa ter sido necessária. Se no decurso da instância nos órgãos jurisdicionais nacionais, se colocarem questões de interpretação de regras de direito comunitário, estas podem ou devem ser submetidas ao Tribunal de Justiça com vista a uma decisão a título prejudicial.

A análise do litígio entre a Emerald Meats e o Ministério da Agricultura irlandês na High Court constitui, em minha opinião, a melhor prova da razão destes ponto de vista. A decisão da High Court não assenta unicamente numa interpretação da regulamentação comunitária aplicável, mas também se pronuncia sobre as relações de direito civil existentes entre as empresas que requereram uma parte do contingente pautal. A decisão da High Court foi proferida, aliás, na sequência de uma instrução aprofundada.

43. Se a regulamentação comunitária aplicável fosse interpretada no sentido de que implica um poder de fiscalização próprio da Comissão, teria como consequência que as empresas que considerassem que o tratamento dos seus pedidos pelas autoridades nacionais era lesivo dos seus direitos podiam queixar-se à Comissão e poderiam, se a Comissão não lhes desse razão, interpor para o Tribunal de Justiça um recurso de anulação da decisão da Comissão relativa à sua queixa. Se intentassem igualmente uma acção nos órgãos jurisdicionais nacionais, existiriam recursos «paralelos», cuja problemática fundamental coincidiria, em todo o caso até um certo ponto, a saber na medida em que seria necessário tomar posição sobre a questão de saber se as decisões iniciais das autoridades nacionais eram correctas. Daqui resultariam dificuldades importantes no caso de as relações jurídicas materiais serem qualificadas de forma diferente pelo Tribunal de Justiça e pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Em minha opinião, os presentes processos mostram que a existência de tais recursos paralelos poderia apresentar graves inconvenientes. Com efeito, não seria de excluir que, ao decidir os presentes processos, o Tribunal de Justiça fosse levado a tomar posição, directa ou indirectamente, sobre a questão de saber se a Emerald Meats tinha o direito, do ponto de vista material, de obter uma parte do contingente pautal. É uma questão que, como foi referido, já foi decidido pela High Court e sobre a qual a Supreme Court se pronunciará em instância de recurso.

44. Na medida em que o Tribunal de Justiça, nos presentes processos, se deverá pronunciar, directa ou indirectamente, sobre a legalidade das decisões do Ministério da Agricultura irlandês, não se pode abstrair do facto de os elementos de apreciação do Tribunal de Justiça serem restritos, por um lado, porque os processos foram intentados contra a Comissão, cuja posição de princípio é a já referida acima no n.° 16 e, por outro, porque o Tribunal de Justiça só indirectamente tem conhecimento do ponto de vista jurídico das autoridades irlandesas.

45. Desta forma, considero que existem ponderosas razões jurídicas e práticas que se opõem a uma interpretação dos regulamentos de aplicação no sentido de que implicam poderes de fiscalização e de intervenção da Comissão relativamente às decisões que constituem a base das listas enviadas pelos Estados-membros (com a reserva acima feita no que se refere aos pedidos apresentados em dois ou mais Estados-membros e que tenham em conta as mesmas quantidades de carne).

46. Em minha opinião, este ponto de vista encontra apoio no acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Abril de 1988, Apesco/Comissão [17]. O processo referia-se a uma situação que apresenta certas semelhanças com a do caso em apreço. Um agrupamento espanhol de empresas de pesca tinha interposto contra a Comissão um recurso com vista à anulação do acto pelo qual a Comissão tinha aprovado uma lista, elaborada pelas autoridades espanholas, dos navios que podiam exercer as suas actividades de pesca em determinadas águas. As normas aplicáveis tinham sido fixadas no acto de adesão de Espanha e de Portugal. Resultava de uma disposição deste acto que as autoridades espanholas deviam elaborar tal lista, que seria *aprovada,* após *verificação,* pela Comissão. As normas aplicáveis previam um certo número de condições de que dependia a aprovação da lista pela Comissão. Estas condições estavam claramente enunciadas e era possível verificar, com base nos dados disponíveis, se estavam preenchidas.

A recorrente não declarou que a aprovação pela Comissão era ilegal porque estas condições não estavam preenchidas. Em contrapartida, alegou que a Comissão tinha violado o acto de adesão ao aprovar o projecto de lista elaborado com base no direito espanhol, uma vez que, na opinião da recorrente, as regras sobre esta matéria eram exclusivamente fixadas pelo acto de adesão. O Tribunal de Justiça julgou este argumento improcedente, considerando que as autoridades espanholas também podiam proceder à selecção dos navios de pesca em questão segundo as regras do direito nacional. Contudo, declarou que competia à Comissão verificar se as normas nacionais eram conformes ao princípio da igualdade enunciado no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado e propor uma acção por incumprimento, nos termos do artigo 169.°, se tal não fosse o caso.

A recorrente tinha alegado, por outro lado, que a Comissão tinha violado o princípio da igualdade ao aprovar o projecto de lista, uma vez que este conferia mais direitos de pesca a determinados navios do que a outros. O Tribunal de Justiça declarou neste contexto:

«Recorde-se a este propósito que, como acima ficou exposto, o acto de adesão prescreve às autoridades espanholas que respeitem uma série de regras aquando da elaboração dos projectos de listas periódicas e que a Comissão deve verificar se essas regras foram respeitadas quando aprova essas listas. O acto de adesão não exige, no entanto, que os projectos de listas mencionem as razões pelas quais certos navios obtêm menos direitos de pesca do que outros ou não obtêm quaisquer direitos, nem a que organizações pertencem aqueles que exploram os diversos navios.

Assim, o sistema instaurado pelo acto de adesão não concede à Comissão meios para apreciar se as autoridades espanholas respeitam o princípio da igualdade entre os empresários que exploram navios ou as respectivas associações, aquando da elaboração de um projecto de lista determinado.

Daqui resulta que, se cabe à Comissão verificar a compatibilidade com o direito comunitário das regras internas que as autoridades espanholas aplicam aquando da elaboração de projectos de listas, não lhe cabe examinar se em cada caso o princípio da igual-

17 — Processo 207/86, Colect., p. 2151.

dade foi respeitado. Tal controlo compete aos órgãos jurisdicionais nacionais, os quais podem recorrer ao processo estabelecido no artigo 177.° do Tratado» (n.os 26-28).

Verifica-se que o Tribunal de Justiça considerou que, embora a Comissão tivesse a obrigação, por força do acto de adesão, de verificar a lista elaborada pelas autoridades espanholas, não lhe competia apreciar se, em cada caso, tinha sido respeitado o princípio da igualdade. Razão disso era, nomeadamente, o facto de lhe ser impossível proceder a tal apreciação. A fiscalização da legalidade devia ser efectuada pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Isto mesmo que tivesse uma possibilidade de reacção clara e fácil de utilizar, nomeadamente a que consistia em se recusar a aprovar a lista.

47. Nos presentes processos não foi considerada a cargo da Comissão qualquer obrigação de fiscalização e não tem — nomeadamente em virtude da brevidade dos prazos, como foi referido — possibilidades práticas de proceder a uma análise aprofundada dos casos particulares.

48. O ponto de vista jurídico por mim sustentado *não é contrário às razões pelas quais os contingentes pautais devem ser geridos ao nível comunitário.* Este resultado não implica que exista um risco de distorções ou de desvios de tráfego. As empresas podem apresentar os pedidos no Estado-membro da sua escolha e as bases de uma gestão uniforme foram lançadas graças à fixação de critérios comuns que permitem determinar quem obterá uma parte dos contingentes pautais e como deve ser feita a prova do direito a essa parte.

49. O ponto de vista jurídico por mim defendido é conforme com a concepção de princípio da Comissão sobre a situação jurídica.

Todavia, a Emerald Meats alegou que a Comissão, que deparou com manifestas dificuldades na apreciação dos presentes processos, se afastou por várias vezes da sua concepção de princípio.

Este ponto de vista da Emerald Meats não é de acolher. Não se pode sustentar que a maneira de agir da Comissão nos casos em questão tenha sido nitidamente contrária à sua concepção de princípio.

50. É manifesto que quando a Comissão se apercebe de dificuldades concretas ligadas ao tratamento dos pedidos pelas autoridades nacionais, pode pôr-se em contacto com as autoridades em questão. Isto é uma consequência da missão que lhe é conferida pelo artigo 155.° do Tratado e que consiste em velar pela aplicação do direito comunitário. Resulta dos presentes autos que a Comissão procurou resolver as dificuldades que tinham surgido, tomando diversas iniciativas de carácter não vinculativo em relação às autoridades irlandesas. Tais iniciativas não implicam que se tenha afastado da sua concepção jurídica [18].

51. Também não colide com aquela concepção o facto de a Comissão ter tomado as medidas acima descritas nos n.os 19 e 20

18 — V. a este propósito o acórdão proferido no processo Eurico, referido na nota 16.

para resolver as dificuldades que surgiram aquando da repartição do contingente de 1991 em virtude dos pedidos duplos que tinham sido apresentados no Reino Unido pela Emerald Meats e na Irlanda pelas empresas de transformação de carne. Como já foi referido, os regulamentos atribuem expressamente à Comissão o dever de impedir que sejam emitidos certificados de importação a dois requerentes que baseiam os seus direitos na importação das mesmas quantidades de carne.

52. Também não é contrário à concepção jurídica da Comissão o facto de esta ter procurado impedir, quando adoptou os regulamentos, que se criassem situações susceptíveis de prejudicar a solução dos litígios pendentes na High Court. Foi o que se passou aquando da adopção do regulamento de nova atribuição para 1990, quando se revelou que a High Court se iria pronunciar dentro em breve sobre o mérito do pedido da Emerald Meats com vista à obtenção de um certificado de importação relativo à parte da sociedade no contingente dos novos importadores, v. n.° 14 *supra*. Foi também o que se passou aquando da adopção do regulamento de repartição para 1991, antes de a High Court decidir a questão de saber quem teria materialmente direito a uma parte do contingente para 1990 e, portanto, na realidade, também quem teria direito a uma parte do contingente para 1991, v. o n.° 20 *supra*.

53. Da mesma forma se tem de considerar evidente que a Comissão não se afastou da sua posição de princípio quando alterou o regulamento de aplicação para 1991 à luz da decisão proferida pela High Court em 9 de Julho de 1991, v. n.° 27 *supra*.

54. Finalmente, a Emerald Meats não poderá razoavelmente alegar que a Comissão se afastou da sua concepção jurídica ao adoptar a Decisão 91/590/CEE [19], pela qual procedeu a uma nova atribuição da parte restante do contingente pautal para 1991 a quatro empresas nominalmente designadas. A decisão tinha como finalidade corrigir os erros cometidos aquando da repartição inicial do contingente pautal e foi adoptada a pedido dos Estados-membros que os tinham cometido.

55. Desta forma, não se podem extrair da conduta da Comissão argumentos que contrariem a solução que acima enunciei, ou seja, que a Comissão não tem o poder, no âmbito da gestão do contingente pautal, de corrigir em casos concretos decisões erradas tomadas pelas autoridades nacionais no que se refere ao seguimento a dar aos pedidos de atribuição de uma parte do contingente pautal.

56. Não é necessário perguntar se as coisas se passariam de outra forma no caso de as decisões das autoridades nacionais enfermarem de vícios graves e evidentes ao ponto de serem de considerar como inexistentes. Afigura-se-me claro que as decisões do Ministério da Agricultura não enfermam de tais vícios. As circunstâncias muito específicas que presidiram à gestão do contingente pautal irlandês durante os anos de referência,

19 — Decisão de 5 de Novembro de 1991 relativa à atribuição do contingente de importação de carne de bovino congelada das quantidades não solicitadas, em aplicação do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3838/90 do Conselho (do JO L 316, p. 41).

em minha opinião, não revelam à evidência que as decisões do Ministério da Agricultura no que se refere aos direitos materiais dos requerentes sobre o contingente pautal estavam erradas.

57. Em contrapartida deve perguntar-se se, como acima foi referido, a Comissão tem a obrigação de intervir relativamente às decisões das autoridades nacionais quando estas assentam numa interpretação e numa aplicação geralmente erradas das disposições dos regulamentos de aplicação em matéria de prova.

58. Nos regulamentos aplicáveis vem estabelecida uma repartição das tarefas entre as autoridades nacionais e a Comissão. As autoridades nacionais devem estar em condições de se pronunciarem sobre o mérito dos pedidos num prazo muito curto. Tal sistema só pode funcionar se o critério sobre o mérito for claro e se as exigências relativas às provas a apresentar para justificar esse mérito forem fáceis de cumprir. O sistema comunitário estabelece um critério claro relativamente ao mérito, a saber, o estatuto de importador de carne durante determinados anos de referência, e o meio de prova — a apresentação do documento aduaneiro — também está claramente fixado e é fácil de produzir. É decisiva para o funcionamento do sistema uma gestão correcta do mesmo por parte dos Estados-membros, isto é, que devem admitir os requerentes que podem apresentar a prova exigida. Como foi referido, pode-se considerar assente nos presentes processos que a Emerald Meats tinha apresentado os documentos aduaneiros exigidos e que a sociedade preenchia, assim, as condições para poder ser considerada como o importador nos termos da regulamentação comunitária [20].

59. Perante a importância decisiva da regra em matéria de prova para o funcionamento correcto do sistema administrativo, poder-se-ia alegar que a Comissão tem o direito e a obrigação de intervir no que se refere à aplicação da regra em matéria de prova pelas autoridades nacionais no caso de se confirmar perante ela que a regra foi efectivamente aplicada de forma incorrecta.

60. Deverá considerar-se provado que o Ministério da Agricultura irlandês considerava que tinha o direito de não aplicar a regra probatória quando considerasse que resultava das relações jurídicas subjacentes entre os requerentes interessados que o requerente que figurava como importador nos

20 — Como acima foi referido, a regra em matéria de prova encontra-se no artigo 1.°, n.° 3, dos regulamentos de aplicação. A disposição dá aos Estados-membros a possibilidade de prever que essa prova seja fornecida pelo titular que consta da casa n.° 4 do certificado de importação. Esta regra não é muito fácil de compreender. Não se pode excluir que a mesma possa ser entendida no sentido de que o titular que figura na casa n.° 4 do certificado de importação deve ser considerado como o importador. Portanto, também não se pode excluir que o Ministério da Agricultura irlandês possa ter feito uso desta regra para basear a conclusão segundo a qual as empresas de transformação de carne deviam ser consideradas como os importadores durante os anos de referência 1987 e 1988, muito simplesmente porque, como acima foi indicado no n.° 7, tinha referido na casa n.° 4 do certificado de importação que estes eram os titulares dos certificados, agindo a Emerald Meats por conta das empresas de transformação de carne segundo as indicações que figuravam nesta casa. Todavia, considero necessário aprofundar este ponto. Por um lado, a possível interpretação sugerida é duvidosa. Por outro, a disposição pressupõe que os Estados-membros previram tal solução de substituição à regra em matéria de prova que figura no primeiro período. Nada nos presentes processos indica que o Ministério da Agricultura tenha tomado uma decisão relativa à aplicação desta regra e comunicado esta decisão aos requerentes potenciais. A circular que o ministério enviou em Janeiro de 1990 sobre o procedimento a seguir quanto aos pedidos não contém, em qualquer caso, nada a este respeito e a circular correspondente para 1991 não é clara sobre este ponto. Aliás, a High Court também não atribui importância a esta disposição na sua decisão de 9 de Julho de 1991.

documentos aduaneiros pertinentes não era o importador que tinha materialmente direito a uma parte do contingente.

61. Contudo, tal interpretação é, em minha opinião, contrária ao objectivo e à função da regra probatória. A regra probatória visa instituir um regime jurídico claro, com base no qual as autoridades devam poder tomar, rapidamente e sem análise aprofundada dos dados de direito e de facto, um grande número de decisões. A utilização de documentos aduaneiros como prova é um meio adequado para obter este resultado.

62. É certo que o documento aduaneiro não constitui a prova definitiva e irrefutável do direito material a uma parte do contingente pautal. Pode suceder que aquele que, atentas as circunstâncias de direito material subjacentes, é o importador real não seja o que vem mencionado no documento aduaneiro como sendo o importador [21].

O objecto principal da regra em matéria de prova é todavia indicar o resultado sobre o qual as autoridades nacionais se devem basear quando tiverem dúvidas no exame dos pedidos. Devem, neste caso, decidir as questões duvidosas segundo a regra em matéria de prova, isto é, reconhecer a qualidade de importador a quem fiigurar como tal no documento aduaneiro. O diferendo de direito material subjacente deve seguidamente ser resolvido no âmbito de um processo que oponha as partes em causa nos tribunais nacionais.

63. Neste contexto, pode sustentar-se que a regra probatória é um elemento tão importante da gestão comunitária do contingente pautal que a Comissão pode e deve intervir quando se aperceba de que as autoridades dos Estados-membros a não respeitam. Também se pode alegar que não basta que esta intervenção tenha lugar sob a forma de instauração de um processo por incumprimento, mas que a Comissão, se tiver conhecimento suficiente dos dados do processos antes da adopção de um regulamento de repartição, deve intervir nesta fase. A intervenção da Comissão em tais casos será relativamente simples. Pode exigir que as autoridades nacionais apliquem a regra probatória em casos de pedidos duplos e que os certificados de importação sejam emitidos em conformidade com a regra probatória. A intervenção da Comissão não prejudicará a decisão definitiva sobre a questão de saber quem, entre vários requerentes, é o titular do direito, de acordo com as circunstâncias jurídicas subjacentes.

Uma obrigação de a Comissão intervir em tais situações não apresenta, desta forma, os mesmos inconvenientes práticos e de princípio que os ligados a um poder de fiscalização geral da Comissão.

64. Não obstante ter chegado à conclusão de que devo propor ao Tribunal de Justiça que declare também neste caso que a Comissão não tem a possibilidade de intervir, isto explica-se por duas considerações. Em primeiro lugar, é igualmente difícil neste caso encontrar uma base legal para atribuir

21 — Resulta assim do artigo 2.° do Regulamento n.° 3632/85 do Conselho que define as condições segundo as quais uma pessoa é admitida a fazer uma declaração aduaneira (JO L 1985 350, p. 1), que qualquer pessoa em condições de apresentar... nos serviços aduaneiros competentes... a mercadoria em causa assim como todos os documentos cuja apresentação esteja prevista pelas disposições que regem o regime aduaneiro requerido para essa mercadoria pode fazer a declaração e por isso indicar-se a ela própria como importador sobre o documento aduaneiro. Esta pessoa não é, portanto, necessariamente a mesma que deve ser materialmente considerada como importador das mercadorias em causa para outros efeitos.

à Comissão o poder de impor às autoridades dos Estados-membros que desempenhem de uma determinada maneira as tarefas que lhes são conferidas pelos regulamentos. Em segundo lugar, é importante, mesmo neste caso, manter a repartição das tarefas clara e formal efectuada pelos regulamentos entre as autoridades nacionais e a Comissão, com as consequências que daí decorrem relativamente à repartição das competências entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça.

65. Resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a Comissão não é obrigada a instaurar um processo nos termos do artigo 169.° do Tratado, mas que dispõe, quanto a este aspecto, de um poder de apreciação que exclui o direito de os particulares exigirem da Comissão que tome uma posição num sentido determinado ou interponha recurso de anulação da recusa de aquela iniciar uma acção por incumprimento [22]. Em minha opinião, pode alegar-se com bastante consistência que este sistema jurídico implica que a regulamentação comunitária derivada aplicável deve conter elementos precisos para que seja possível admitir que comporta uma obrigação da Comissão de intervir relativamente à aplicação incorrecta das normas comunitárias pelos Estados-membros.

Uma vez que a regulamentação comunitária aplicável não prevê poderes de intervenção da Comissão, também neste caso se deve considerar assente que a possibilidade da Comissão intervir relativamente a uma aplicação incorrecta pelos Estados-membros da regra probatória é limitada ao processo por incumprimento previsto no artigo 169.° do Tratado. É a possibilidade de intervenção que o Tratado prevê de forma geral para a Comissão quando esta considera que os Estados-membros não cumpriram as obrigações que lhes incumbem por força do direito comunitário. Neste contexto, não se pode menosprezar o facto de o artigo 186.° do Tratado conferir ao Tribunal de Justiça competência para ordenar as medidas provisórias necessárias nos processos submetidos à sua apreciação. Em consequência, a Comissão tem a possibilidade, incluindo em processos como os presentes, de requerer medidas provisórias quando considerar que existe urgência e fundamentos de facto e de direito que justifiquem à primeira vista o decretamento de tais medidas.

66. Resulta das considerações acima expostas que, no contexto dos presentes processos, a Comissão não tem o poder de intervir directamente, de forma vinculativa, relativamente às decisões tomadas pelo Ministério da Agricultura irlandês quanto aos pedidos e aos certificados de importação.

Os litígios que surgiram da gestão do contingente pautal pelo Ministério da Agricultura devem ser decididos no âmbito do sistema nacional das vias de recurso.

22 — V., por exemplo, o acórdão de 17 de Maio de 1990, Sonito (C-87/89, Colect. p. I-1981, n.° 6), e o despacho do Tribunal de Justiça de 23 de Maio de 1990, Asia Motor France (C-72/90, Colect., p. I-2181). O Tribunal de Justiça declarou neste despacho:
Dado que a acção de indemnização tem como fundamento a responsabilidade decorrente da abstenção da Comissão relativamente ao artigo 30.° do Tratado, há que ter presente que, uma vez que a Comissão não é obrigada a desencadear um processo ao abrigo do artigo 169.° (acórdão de 14 de Fevereiro de 1989, 247/87, ja referido), o único comportamento que poderia ser posto em causa como tendo originado o prejuízo seria o do Estado francês (n.° 13).

67. Serão analisadas seguidamente as consequências deste ponto de vista jurídico para os pedidos de anulação e de indemnização apresentados pela Emerald Meats no caso em apreço.

No que se refere ao pedido de anulação

68. Antes de mais, deve perguntar-se se os pedidos de anulação são admissíveis.

69. A Comissão alega que o Tribunal de Justiça deve conhecer dos pedidos de anulação apresentados nos processos C-106/90 e C-129/91 que têm por objecto as decisões que a Comissão tomou nos termos do artigo 6.°, n.° 1, dos regulamentos de aplicação e que determinavam em que medida podia ser dado seguimento aos pedidos apresentados. A Comissão sustenta que as decisões em questão estão contidas nos regulamentos de repartição e que, portanto, é «artificial» pedir a anulação distinta destas decisões. Partilho este ponto de vista da Comissão.

70. Além disso, é incontestável que a Emerald Meats preenche as condições de que o artigo 173.° do Tratado faz depender a admissibilidade do recurso de anulação de um regulamento apresentado por uma empresa privada. Os regulamentos afectam directa e individualmente a situação jurídica de cada recorrente, v. a este propósito o acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Novembro de 1990, Weddel/Comissão [23].

23 — Processo 354/87, Colect., p. I-3847.

71. Isto não é todavia suficiente só por si para declarar que a sociedade também tem interesse bastante em que sejam decididos os seus pedidos de anulação. É certo que o Tribunal de Justiça parte do princípio de que o interesse em agir deve ser apreciado face à situação que se apresentava no momento da interposição do recurso, mas o Tribunal de Justiça também declarou que o interesse em agir pode desaparecer em resultado de acontecimentos ocorridos no decurso da instância [24]. Pode resultar de tais eventos posteriores que o recurso tenha ficado sem objecto ou que já não exista motivo razoável para decidir sobre os pedidos de anulação. A Comissão sustentou que é hoje duvidoso que a recorrente tenha um interesse jurídico em que sejam apreciados os seus pedidos de anulação. Isto é particularmente evidente no que se refere ao processo C-317/90, no qual a Comissão concluiu pela inadmissibilidade com fundamento em que a manutenção do pedido deve ser considerada abusiva.

Foi acima referido no ponto 28 que a sociedade está hoje numa situação jurídica que equivale àquela em que estaria se o Ministério da Agricultura irlandês tivesse inicialmente deferido os seus pedidos. Isto não exclui evidentemente que possa continuar a ter direito a indemnização, mas implica, em minha opinião, que o seu interesse na apreciação dos pedidos de anulação desapareceu. Importa salientar neste contexto que, no âmbito da apreciação do pedido de indemnização, o Tribunal de Justiça terá oportunidade de se pronunciar sobre a legalidade da atitude da Comissão.

24 — V. os acórdãos de 6 de Março de 1979, Simmenthal/Comissão (92/78, Recueil, p. 777, n.° 32), de 5 de Março de 1980, Simmenthal-II/Comissão (243/78, Recueil, p. 593, n.os 9 e 11), e de 5 de Março de 1980, Könecke/Comissão (76/79, Recueil, p. 665, n.os 8 e 9).

Por esta razão, proponho que o Tribunal de Justiça declare que não há que decidir sobre os pedidos de anulação nos três processos [25].

No que se refere aos pedidos de indemnização

72. A Emerald Meats reclamou indemnizações tanto ao Ministério da Agricultura irlandês como à Comissão.

Como acima foi referido no ponto 24, a sociedade obteve, através da decisão da High Court de 9 de Julho de 1991, uma indemnização pelos prejuízos que sofreu pelo facto de o ministério não ter emitido os certificados de importação em 1990. A High Court concluiu, em contrapartida, que a sociedade não tinha direito a indemnização («general damages») pelos prejuízos causados à sua actividade comercial e às suas relações com os outros operadores.

A Emerald Meats alega que a Comissão se constituiu autonomamente responsável. Se tivesse cumprido as suas obrigações, não teria ocorrido o prejuízo, segundo ela. Reduziu o montante da indemnização que reclama, nela não abranjendo os prejuízos já cobertos pela decisão da High Court. Os prejuízos que reclama à Comissão continuam contudo a ser importantes, cerca de 600 000 IRL no total. Os diversos pontos do pedido são enumerados na adenda aos relatórios para audiência e compreendem nomeadamente:

— o prejuízo financeiro causado pela perda de vendas;

— as despesas efectuadas pela Emerald Meats, não incluindo honorários de advogados, para efeitos dos presentes recursos assim como das acções instauradas nos tribunais irlandeses;

— os juros sobre a soma que representa o valor do contingente de que a Emerald Meats foi privada em 1990, e

— o prejuízo financeiro sofrido em virtude da queda dos preços do mercado da carne congelada entre Fevereiro de 1991 e Julho de 1991.

73. Deve liminarmente perguntar-se se os pedidos de indemnização são admissíveis.

Como foi referido, a Emerald Meats considera que os prejuízos ocorridos são devidos tanto à conduta ilegal do Ministério da Agricultura irlandês como à da Comissão.

A sociedade propôs acção contra o Ministério da Agricultura para obter a reparação dos seus prejuízos num tribunal irlandês. Este pronunciou-se sobre a questão do fundamento da responsabilidade e sobre o

25 — Como foi referido, a Comissão concluiu pela improcedência do pedido de anulação apresentado pela sociedade no processo C-317/90 em razão do seu carácter abusivo. Uma vez que este processo se inscreve no âmbito de um conjunto de processos instaurados pela mesma sociedade nomeadamente para que sejam reconhecidas as obrigações que, em sua opinião, incumbem à Comissão a fim de proteger os interesses daquela, não considere que existam razões suficientes para seguir as conclusões da Comissão quanto a este aspecto.

montante da indemnização com base no direito irlandês. A sociedade alega que não é possível obter uma indemnização complementar nos termos do direito irlandês.

A sociedade apresentou também um pedido de indemnização contra a Comissão no Tribunal de Justiça. Considera que a Comissão incorre em responsabilidade própria em direito comunitário e alega que a indemnização que reclama é susceptível de poder ser concedida por força das normas do direito comunitário em matéria de indemnização.

74. Os presentes processos distinguem-se dos casos habituais em que se coloca a questão da responsabilidade das autoridades no âmbito da aplicação das normas comunitárias.

Sucede normalmente que

— ou o prejuízo é causado pela conduta das autoridades nacionais pelo facto de terem interpretado mal ou aplicado mal as normas comunitárias,

— ou o prejuízo é na realidade causado pelo Conselho e/ou a Comissão que determinaram, através de normas gerais ou de decisões, a conduta das autoridades nacionais que está directamente na origem do prejuízo [26].

75. O primeiro grupo de casos é decidido pelos órgãos jurisdicionais nacionais com base no regime jurídico nacional da responsabilidade. Não resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça se o segundo grupo de casos deve ser decidido pelos órgãos jurisdicionais nacionais e/ou pelo Tribunal de Justiça. Existe jurisprudência importante na qual o Tribunal de Justiça pressupôs que as acções de indemnização devem, em certas condições, ser propostas contra as autoridades nacionais e decididas pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Isto é válido em especial no que se refere aos processos em que o pedido de indemnização visa em substância o reembolso de um montante ou pagamento de uma prestação que foi erradamente recusada. Tratava-se em geral de processos nos quais era verosímil que a vítima pudesse obter inteira reparação através dos órgãos jurisdicionais nacionais.

O Tribunal de Justiça declarou no seu acórdão de 30 de Maio de 1989, Roquette/Comissão [27]:

«Nos termos da jurisprudência constante do Tribunal, a acção de indemnização prevista nos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, foi instituída como uma via autónoma dotada de uma função específica no contexto do sistema de vias de recurso. Embora seja verdade que a sua admissibilidade pode estar subordinada, em determinados casos, ao esgotamento das vias de recurso internas disponíveis para se obter satisfação da parte das autoridades nacionais, necessário é contudo, para que assim seja, que essas vias de recurso nacionais garantam de forma eficaz a protecção dos particulares que se considerem lesados pelos actos das instituições comunitárias (acórdãos de 12 de Abril de 1984, Unifrex, 281/82, Recueil, p. 1969, e de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn, 175/84, Colect., p. 753)» (n.° 15) [28].

26 — V. quanto a este aspecto Schockweiler, F. A.: La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire, RTD eur. 1992, p. 27, nomeadamente parte I.

27 — Processo 20/88, Colect., p. 1553.

28 — O Tribunal de Justiça declarou igualmente que lhe competia conhecer oficialmente da satisfação deste pressuposto da admissibilidade.

76. Os presentes processos distinguem-se dos casos mais frequentes em que, se for seguido o ponto de vista da recorrente, se constituem em responsabilidade tanto o Ministério da Agricultura irlandês como a Comissão, uma vez que as suas condutas concorreram para a ocorrência do prejuízo.

Em minha opinião, esta diferença não implica só por si que a jurisprudência acima referida, relativa à competência dos órgãos jurisdicionais nacionais, seja inaplicável. Pode sustentar-se, quanto a este aspecto, que existem mais razões para aplicar essa jurisprudência nos casos em que o prejuízo ocorrido não tem origem unicamente na conduta da Comissão, mas também na conduta própria da autoridade nacional.

Em minha opinião, não há contudo motivo para aprofundar esta questão nos presentes processos. O Tribunal de Justiça tem mostrado na sua jurisprudência que só existe inadmissibilidade com este fundamento quando se revela à primeira vista verosímil que os órgãos jurisdicionais nacionais poderão atribuir inteira reparação ao requerente. O acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 8 de Abril de 1992, Cato/Comissão [29], é importante neste contexto por duas razões. Por um lado, a situação no processo Cato era análoga, em certa medida, à situação nos presentes processos (havia um conjunto de circunstâncias que tinham causado o prejuízo) e, por outro lado, o Tribunal de Justiça procedeu a uma apreciação de mérito dos pedidos de indemnização do recorrente, julgando assim improcedente uma excepção segundo a qual o pedido deveria ter sido formulado perante o órgão jurisdicional nacional. Pode-se igualmente citar o acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Março de 1992, Vreugdenhil/Comissão [30], no qual o Tribunal de Justiça julgou improcedente a excepção da Comissão baseada no não esgotamento dos meios processuais nacionais afirmando:

«A esse respeito, é de realçar que as disposições conjugadas dos artigos 178.° e 215.° do Tratado CEE conferem ao Tribunal de Justiça competência exclusiva para decidir sobre as acções indemnizatórias relativas a um prejuízo imputável à Comunidade, a qual é obrigada pelo artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE a reparar, em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções (acórdão de 27 de Setembro de 1988, Asteris, n.° 14, 106/87, 120/87, Colect., p. 5515).» (n.° 14).

Da mesma forma, o Tribunal de Justiça não deve recusar a apreciação de mérito dos pedidos de indemnização nos presentes processos.

É certo, em minha opinião, que a reparação de alguns dos prejuízos invocados perante a Comissão não poderá, em qualquer caso, ser reclamada ao Ministério da Agricultura irlandês.

Se for caso disso, haverá igualmente que tomar posição, na apreciação de mérito dos processos, sobre a questão de saber se os pedidos de indemnização da sociedade em

29 — Processo C-55/90, Colect., p. I-2533. Nas suas primeiras conclusões, apresentadas em 18 de Junho de 1991, o advogado-geral M. Darmon procedeu a uma análise detalhada da jurisprudência na matéria.

30 — Processo C-282/90, Colect., p. I-1937. O advogado-geral M. Darmon refutou nas conclusões que apresentou em 16 de Janeiro de 1992, no acima referido processo, a excepção da Comissão através da seguinte conclusão: Consequentemente, não pode imputar-se a inadmissibilidade da presente acção à Vreugdenhil pelo não esgotamento das vias processuais nacionais, mesmo que o recurso a estas fosse o caminho natural para alcançar a reparação pelos prejuízos invocados, na medida em que estas vias processuais não eram susceptíveis de lhe permitir alcançar aquele resultado (n.° 35).

relação à Comissão devem ser reduzidos ou mesmo julgados improcedentes, uma vez que poderiam ter sido compensados pelo Ministério da Agricultura irlandês se esta indemnização lhe tivesse sido reclamada ou se tivesse sido interposto recurso da decisão da High Court quanto aos pedidos de indemnização.

Contudo, não é necessário ir mais longe na apreciação destas difíceis questões, que aliás não foram discutidas de forma aprofundada no decurso da instância, se o Tribunal de Justiça aderir ao meu ponto de vista quanto à questão de saber se a Comissão incorre de qualquer forma em responsabilidade.

77. Uma vez que já acima cheguei à conclusão de que a Comissão não tem o poder de intervir de forma vinculativa relativamente às decisões que as autoridades irlandesas tomaram no âmbito da gestão dos contingentes pautais para 1990 e 1991, há que julgar improcedentes os pedidos de indemnização da sociedade, pois que a conduta da Comissão em relação a esta não foi ilegal.

Em minha opinião, aliás, a Comissão prestou à Emerald Meats toda a assistência que podia no âmbito das possibilidades que o direito comunitário lhe confere.

78. Para a hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que a Comissão tinha a obrigação de intervir junto do Ministério da Agricultura irlandês *a fim de velar para que este administrasse o contingente pautal respeitando as regras probatórias aplicáveis,* vou referir-me sucintamente às questões relativas à imputabilidade e à indemnização.

79. O Tribunal deverá constatar que não existe qualquer elemento gerador de responsabilidade no processo C-317/90. Este processo não incide sobre um caso em que a Comissão tivesse podido intervir junto do Ministério da Agricultura uma vez que este não tinha aplicado as regras probatórias que figuram nos regulamentos. A razão do indeferimento do ministério foi, como acima foi exposto no ponto 11, o facto de considerar que os elementos probatórios apresentados não constituíam prova suficiente da importação de carne nas quantidades necessárias para obter uma parte do contingente pautal para os novos importadores. O decurso do processo mostrou além disso que a Comissão defendeu os interesses da sociedade, primeiro ao suspender e depois ao alterar o regulamento de abertura de um contingente e proceder a nova atribuição após se ter apercebido de que era de esperar uma decisão da High Court sobre esta questão.

80. No que se refere aos dois outros processos respeitantes à gestão do contingente principal para 1990 e 1991, é mais difícil tomar decisão sobre a questão de saber se existem elementos geradores de responsabilidade.

81. No caso de se considerar que a Comissão tinha a obrigação de intervir junto do Ministério da Agricultura em virtude da errada aplicação por este das regras probatórias, há razões para pensar que a Comissão deveria ter intervindo logo na altura do regulamento de repartição do contingente pautal para 1990. Como acima foi referido no ponto 8, a Emerald Meats tinha chamado a atenção da Comissão para o problema surgido uma semana antes da adopção definitiva do regulamento de repartição. A sociedade tinha referido que, com base nos documentos aduaneiros de 1987 e 1988,

tinha sido incluída, sem problemas, na lista, elaborada pelo Ministério da Agricultura, dos participantes na parte do contingente pautal para 1989, que era gerida a nível comunitário, e tinha assinalado que figurava como importador nos documentos aduaneiros e tinha enviado cópias dos documentos aduaneiros em questão antes da adopção do regulamento. Desta forma, a Comissão dispunha de elementos suficientes para pedir esclarecimentos sobre esta questão às autoridades irlandesas. A Comissão dirigiu-se aliás às autoridades irlandesas, mas não levou mais longe as suas averiguações antes da adopção do regulamento de repartição. Não teria com certeza sido irrealizável obter esclarecimentos sobre esta questão por parte das autoridades irlandesas que tinham a obrigação, por força do artigo 5.° do Tratado, de comunicar à Comissão as informações necessárias e teria sido possível à Comissão retardar a adopção do regulamento de repartição, como foi feito em relação à adopção do regulamento de repartição para 1991, v. ponto 20 *supra*.

Todavia, em minha opinião, se se considerasse que a Comissão se constituía em responsabilidade por ter agido desta forma, ser-lhe-ia exigido mais do que é razoável. Os seus serviços foram confrontados com questões novas e difíceis e encontravam-se numa situação em que existia apesar de tudo uma considerável incerteza quanto aos dados exactos do processo. Os serviços em questão estavam pressionados pelo tempo. Neste contexto, parece-nos defensável que a Comissão tenha considerado que era mais importante adoptar um regulamento de repartição geral considerando os interesses da totalidade dos requerentes nos Estados-membros do que tentar resolver imediatamente o problema para o qual a Emerald Meats tinha chamado à sua atenção. Acresce que podia razoavelmente supor que seria possível resolver o problema existente *a posteriori*, quer discutindo com as autoridades irlandesas, quer no âmbito de uma acção proposta pela sociedade nos órgãos jurisdicionais irlandeses [31].

82. No que se refere à repartição do contingente pautal para 1991, o processo apresenta-se de forma diferente, pelo menos em dois pontos. Por um lado, porque a Comissão tinha a possibilidade, durante o ano de 1990, de obter esclarecimentos sobre os dados de facto e de direito relativos à gestão pelas autoridades irlandesas do contingente pautal para 1990. Por outro lado, porque a Emerald Meats tinha apresentado um pedido às autoridades britânicas, que tinham informado a Comissão de que, em sua opinião, o pedido da sociedade podia ser deferido. O problema da sociedade no que se refere ao contingente pautal para 1991 não era, assim, o facto de as autoridades nacionais competentes não terem deferido o seu pedido. O seu problema era que ela só podia obter certificados de importação se prestasse a garantia exigida no regulamento de repartição da Comissão, v. ponto 20 acima. O problema jurídico que se coloca no âmbito da gestão do contingente para 1991 é, portanto, saber se a exigência pela Comissão de uma garantia relativamente aos pedidos duplos existentes era ilegal, uma vez que sabia ou deveria saber nesse momento

31 — A Comissão alegou no processo C-106/90 que o regulamento de repartição era legal e que a sua conduta não era, consequentemente, ilícita pela simples razão de que o regulamento se limita a fixar as quantidades de carne a atribuir aos diversos requerentes e, portanto, não se pronuncia sobre os requerentes que poderão obter uma parte do contingente. Este ponto de vista está errado. O regulamento de repartição baseia-se nas listas enviadas e deve, portanto, ser considerado como a base legal que permite atribuir aos requerentes que figuram nestas listas os certificados de importação após o termo do prazo fixado no regulamento.

que a aceitação pelas autoridades irlandesas dos pedidos provenientes das empresas de transformação de carne assentava numa aplicação errada das normas em matéria de prova. Se o Tribunal de Justiça considerar que a Comissão deveria ter intervindo nesta fase junto das autoridades irlandesas, considero que a consequência disso será que era ilegal a exigência pela Comissão da prestação de uma garantia no que se refere à Emerald Meats. No quadro desta premissa considero, por conseguinte, que a Comissão se constituiu em responsabilidade para com a Emerald Meats ao exigir a prestação de uma garantia.

83. Em consequência, devo perguntar se a Emerald Meats sofreu um prejuízo pelo facto da garantia exigida, prejuízo que a Comissão terá a obrigação de reparar e se existir um nexo de causa e efeito entre os factos geradores de responsabilidade e o prejuízo.

A sociedade alegou que a sua situação económica — que era aliás uma consequência directa da gestão ilegal dos contingentes pautais — era tão má que não podia prestar a garantia necessária, quer directamente quer sob a forma de uma garantia bancária e que, por esta razão, só tinha podido obter os certificados de importação com muitos meses de atraso relativamente à data em que os teria podido obter se não tivesse havido a exigência de uma garantia. Este atraso causou-lhe um prejuízo importante cuja reparação exige da Comissão.

84. É evidente que a sociedade poderia ter reclamado à Comissão uma indemnização pelas despesas que efectuasse se tivesse prestado a garantia. É mais duvidoso que pudesse reclamar uma indemnização pelo prejuízo causado pela emissão tardia dos certificados de importação uma vez que a única razão do atraso foi o facto de a sua situação económica a impedir de prestar a garantia. Como acima foi referido, a Comissão não é responsável pela conduta que, na opinião da sociedade, é a causa da situação económica da mesma e, além disso, em minha opinião, deve-se aderir ao ponto de vista da Comissão segundo o qual é legítimo que uma sociedade, que pretenda beneficiar de vantagens económicas muito importantes ligadas à obtenção de certificados de importação, esteja em condições de dispor do montante necessário para garantir o pagamento dos direitos niveladores à importação que poderiam ser cobrados se viesse a revelar-se que não tinha direito a uma parte do contingente pautal. Em consequência, não existe nexo de causalidade suficiente entre a conduta ilícita da Comissão e o prejuízo alegado.

85. Em consequência, a minha conclusão é que a Comissão também não pode ser condenada a pagar uma indemnização à sociedade no que se refere à gestão do contingente pautal para 1991.

Quanto às despesas

86. O Tribunal de Justiça deverá considerar que é de fazer uso das faculdades previstas no artigo 69.°, n.° 3, do Regulamento de Processo e decidir que cada parte suporte as suas despesas. Em minha opinião, apresentam-se circunstâncias excepcionais que podem justificar tal decisão. São nomeadamente de realçar a «novidade e a complexi-

dade» dos processos. É também de atribuir uma certa importância ao facto de a sociedade, que, segundo os autos, fez despesas processuais muito importantes, estar convencida de que a Comissão tinha a obrigação de intervir junto das autoridades irlandesas e, por outro lado, de esta ter mostrado, pelo menos durante a maior parte do decurso do processo, que considerava que o pedido da Emerald Meats tinha fundamento e deveria ter sido considerado pelas autoridades irlandesas. Podemos igualmente interrogarmo-nos se a Comissão indicou de forma suficientemente clara e consequente à sociedade que não dispunha de poderes de fiscalização ou de intervenção junto das autoridades dos Estados-membros no quadro do regime administrativo.

Quanto a uma eventual suspensão da instância até a Supreme Court proferir o seu acórdão

87. Se o Tribunal de Justiça aderir ao meu ponto de vista no que se refere à solução dos problemas formais e materiais do processo, é defensável que o acórdão seja proferido sem aguardar que a Supreme Court decida o recurso pendente.

Contudo, já acima deixei entender que pode ser difícil pronunciar-se sobre os presentes processos sem decidir igualmente questões que terão uma incidência directa ou indirecta sobre as questões que se colocam perante a Supreme Court e que tal não será oportuno na medida em que o ponto de vista jurídico das autoridades irlandesas e os argumentos em apoio do mesmo apenas são conhecidos pelo Tribunal de Justiça de forma indirecta.

Também não se pode excluir que o acórdão da Supreme Court possa ter uma incidência sobre a apreciação dos pedidos de indemnização da Emerald Meats, no caso de o Tribunal de Justiça não partilhar a minha opinião e considerar que a Comissão se constituiu em responsabilidade já no quadro da gestão do contingente pautal para 1990. Se a Supreme Court subscrever a tese do Ministério da Agricultura irlandês de que teve razão ao deferir os pedidos provenientes das empresas de transformação de carne, tal solução poderá revestir importância para a decisão do Tribunal de Justiça sobre as indemnizações reclamadas pela Emerald Meats à Comissão.

Em consequência, entendo que talvez seja oportuno que o Tribunal de Justiça encare a possibilidade de suspender a instância até que a Supreme Court tenha proferido o seu acórdão [32].

32 — Foi o que o Tribunal de Justiça decidiu no seu acórdão de 14 de Julho de 1967, Kampffmeyer e. o/Comissão (5/66, 7/66 e 13/66 a 24/66, Recueil, p. 317).
O Tribunal de Justiça declarou nomeadamente:
Deve evitar-se que as demandantes, devido a apreciações diferentes de um único e mesmo dano por dois órgãos jurisdicionais diferentes que aplicam normas jurídicas diferentes, sejam insuficiente ou excessivamente indemnizadas. Antes de determinar o dano pelo qual a Comunidade será julgada responsável, importa que o órgão jurisdicional nacional se tenha pronunciado sobre a eventual responsabilidade da República Federal da Alemanha.
Assim, não pode ser proferido um acórdão definitivo antes de as demandantes terem apresentado ao Tribunal de Justiça a decisão do órgão jurisdicional nacional sobre a questão.
Em minha opinião, resulta deste acórdão que podem existir casos em que se revelou legítimo que o Tribunal de Justiça tenha suspendido a instância no processo perante si pendente. Em contrapartida, considero que o acórdão não implica que deva ser sempre assim quando as acções de indemnização intentadas pelo mesmo requerente estão pendentes no Tribunal de Justiça e num órgão jurisdicional nacional.

Conclusão

88. A menos que o Tribunal de Justiça decida suspender a instância nos presentes processos, considero, pelas razões acima invocadas, que o Tribunal de Justiça deve, nos três processos,

— declarar que não tem que se pronunciar sobre o pedido de anulação da recorrente;

— julgar improcedentes os pedidos de indemnização da recorrente, e

— decidir que cada parte suporte as suas despesas.