CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 13 de Julho de 1995 *

Introdução

1. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de Dezembro de 1993, o Reino dos Países Baixos interpôs contra a Comissão um recurso em que pede a anulação do Regulamento (CEE) n.º 2920/93 da Comissão, de 22 de Outubro de 1993, que fixa o coeficiente uniforme de redução para a determinação da quantidade de bananas a atribuir a cada operador das categorias A e B no âmbito do contingente pautal para o segundo semestre de 1993 [1] (a seguir «regulamento que fixa o coeficiente de redução»).

2. Em apoio do seu pedido, o Governo neerlandês alegou nomeadamente que o referido regulamento se baseia numa interpretação errada do Regulamento (CEE) n.º 1442/93 da Comissão, de 10 de Junho de 1993, que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade [2] (a seguir «regulamento de aplicação»), que a Comissão não tem competência para corrigir as quantidades de referência comunicadas pelas autoridades neerlandesas, que a Comissão não respeitou o princípio da igualdade e, finalmente, que o regulamento em causa não está suficientemente fundamentado.

3. A Comissão concluiu pedindo que seja negado provimento ao recurso e que o Reino dos Países Baixos seja condenado nas despesas.

O regulamento do Conselho

4. Pelo Regulamento (CEE) n.º 404/93 do Conselho, de 13 de Janeiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas [3] (a seguir «regulamento do Conselho»), foi instituída uma organização comum de mercado no sector das bananas com vista a substituir as diversas regulamentações nacionais.

5. O artigo 18.º, n.º 1, do regulamento do Conselho prevê um contingente pautal anual

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 264, p. 40.

2 — JO L 142, p. 6.

3 — JO L 47, p. 1.

para as importações de bananas de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP [4]. Este contingente foi fixado para o segundo semestre de 1993 em um milhão de toneladas. No âmbito deste contingente pautal, as importações de bananas de países terceiros estão sujeitas a um direito aduaneiro de 100 ecus por tonelada, ao passo que as bananas não tradicionais ACP podem ser importadas sem pagar direitos aduaneiros. Para além deste contingente, as importações de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas a um direito aduaneiro de 750 ecus por tonelada, ao passo que, relativamente às bananas de países terceiros, este direito é de 850 ecus por tonelada.

Nos termos do artigo 19.°, n.° 1, o contingente pautal distingue três categorias de operadores. A categoria A abrange os operadores que comercializaram bananas de países terceiros e/ou bananas não tradicionais ACP. A categoria B abrange os produtores que comercializaram bananas comunitárias e/ou bananas tradicionais ACP, enquanto que a categoria C diz respeito aos operadores que começaram a comercializar bananas sem serem bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP a partir de 1992. À categoria A é atribuído 66,5% deste contingente, à categoria B 30% e à categoria C os restantes 3,5%.

Para não perturbar as relações comerciais actuais permitindo ao mesmo tempo uma certa evolução das estruturas de comercialização, a repartição dos contingentes é efectuada em cada categoria relativamente a cada operador com base na quantidade média de bananas que este comercializou no decurso dos três anos anteriores [5].

6. Nos termos do artigo 20.°, a Comissão decide as modalidades de aplicação do regime de importações, nomeadamente as medidas complementares relativas à emissão de certificados.

Segundo o décimo quinto considerando, ao adoptar critérios suplementares a que os operadores devem obedecer, a Comissão orientar-se-á pelo princípio de que os certificados deverão ser concedidos a pessoas singulares ou colectivas que tenham assumido o risco comercial da comercialização de bananas e pela necessidade de evitar perturbações nas relações comerciais normais entre pessoas que ocupem pontos diferentes na cadeia de comercialização [6].

Resulta do décimo sexto considerando que o recenseamento dos operadores e a determinação das quantidades comercializadas a adoptar como referência para a emissão dos certificados devem ser efectuados pelos

4 — «As bananas não tradicionais ACP» são definidas no artigo 15.°, n.° 2, como as importações de bananas dos Estados ACP que excedem a quantidade definida no regulamento do Conselho. A denominação «países ACP» abrange um determinado número de países da África, das Caraíbas e do Pacífico com os quais a Comunidade concluiu as Convenções de Lomé.

5 — V. quarto considerando do regulamento do Conselho.

6 — Remete-se também para o artigo 19.°, n.° 1, do regulamento do Conselho.

Estados-Membros com base em modalidades e critérios adoptados pela Comissão.

O regulamento de aplicação

7. A Comissão adoptou o regulamento de aplicação tendo em conta os artigos 19.° e 20.° do regulamento do Conselho.

Nos termos do artigo 3.°, n.° 1, um operador económico das categorias A e B pode obter um certificado de importação se, por sua conta própria, tiver realizado pelo menos uma das seguintes funções:

«a) compra de bananas verdes originárias de países terceiros e/ou de países ACP aos produtores, ou, se for caso disso, produção, seguida de expedição e venda na Comunidade;

b) abastecimento e introdução em livre prática enquanto proprietário das bananas verdes e colocação à venda com vista à ulterior colocação no mercado comunitário; o ónus dos riscos de deterioração ou perda do produto é equiparado ao ónus do risco assumido pelo proprietário do produto;

c) amadurecimento, enquanto proprietário de bananas verdes, e colocação no mercado da Comunidade.

...»

Nos termos do artigo 4.°, n.° 5, as autoridades competentes transmitirão à Comissão, nos prazos fixados neste artigo, as listas dos operadores das categorias A e B que indiquem as quantidades comercializadas por cada um deles. Com base nestas quantidades de referência, incumbe à Comissão, nos termos do artigo 6., ° fixar um coeficiente uniforme de redução para cada categoria de operadores. Este coeficiente é aplicado à quantidade de referência de cada operador, a fim de determinar a quantidade que lhe será atribuída.

8. Quando do tratamento dos pedidos relativos ao segundo semestre de 1993, as autoridades neerlandesas interpretaram o artigo 3.°, n.° 1, alínea b), do regulamento de aplicação no sentido de que esta disposição se aplicava aos operadores económicos que tinham comprado bananas verdes nos países terceiros e as tinham seguidamente enviado para a Comunidade, independentemente do facto de serem os compradores alemães que colocavam essas bananas em livre prática. As autoridades neerlandesas justificaram esta interpretação alegando que nos referidos

casos eram os operadores económicos neerlandeses que assumiam os riscos de deterioração ou de perda do produto.

9. Numa comunicação de 9 de Setembro de 1993 enviada aos Estados-Membros, a Comissão informou que têm de estar preenchidas três condições para que um operador económico seja abrangido pelo artigo 3.°, n.° 1, alínea b), do regulamento de aplicação. O operador económico deve ter qualidade de proprietário das bananas, deve colocá-las em livre prática e, finalmente, deve vendê-las com vista à posterior colocação no mercado comunitário. O facto de suportar os riscos de deterioração ou de perda do produto permite apenas substituir a obrigação segundo a qual o operador económico é o proprietário. A condição de propriedade tem como objectivo, segundo a comunicação, estabelecer uma diferença entre agentes e outros intermediários que agem por conta de outras pessoas. Na prática, existem todavia casos em que o operador económico que lança as bananas no consumo não é o proprietário, mas suporta os riscos de deterioração ou de perda. Neste caso, segundo a Comissão, é este operador económico e não o proprietário quem exerce a função comercial. Disposições derrogatórias devem garantir que estes operadores sejam tidos em consideração quando da repartição do contingente pautal.

O regulamento que fixa o coeficiente de redução

10. Após ter recebido as informações dos Estados-Membros, a Comissão pôde constatar que a quantidade total indicada ultrapassava o total das importações registadas pelo Eurostat (Serviço de Estatística das Comunidades Europeias). A Comissão concluiu daí, por conseguinte, que deviam ter havido contagens duplas em virtude da interpretação errada pelos diferentes Estados-Membros do artigo 3.°, n.° 1, do regulamento de aplicação.

11. Com base nos controlos efectuados *a posteriori*, e após contactos com as autoridades nacionais, a Comissão reduziu as quantidades indicadas pelos Países Baixos, pela Itália e pela Bélgica, respectivamente de 19,7%, de 6,3% e de 0,04%.

Após ter procedido a esta correcção, a Comissão, ao abrigo do artigo 20.° do regulamento do Conselho e com observância do processo previsto, o do comité de gestão, adoptou o regulamento que fixou o coeficiente uniforme de redução para a determinação da quantidade de bananas a atribuir a cada operador das categorias A e B no segundo semestre de 1993.

No quinto considerando do regulamento que fixa o coeficiente de redução vem referido «... que (as comunicações efectuadas pelos Estados-Membros)... revelam, em vários Estados-Membros, duplas contagens das mesmas quantidades, a título da mesma função, em benefício de diferentes operadores; que as verificações efectuadas junto das autoridades competentes de vários Estados-Membros permitiram corroborar essa constatação e avaliar, de forma relativamente precisa, os volumes objecto das duplas contagens, as quais decorrem da incorrecta aplicação dos critérios de determinação das funções que conferem o direito de participação no contingente pautal».

Decorre do sexto considerando que dos dados supramencionados, tal como comunicados por determinados Estados-Membros, resultaria a determinação de um coeficiente uniforme de redução excessivo e penalizante para os operadores da categoria A. A fim de evitar uma distorção de tratamento sensível, prejudicial e de difícil solução para determinados operadores e uma perturbação do regime de contingente pautal, a Comissão reduziu as quantidades comunicadas pelos Estados-Membros, deduzidos os volumes das duplas contagens.

A interpretação do artigo 3.°, n.° 1, alínea b), do regulamento de aplicação

12. O Governo neerlandês alegou que a Comissão procedeu a uma interpretação errada do artigo 3.°, n.° 1, alínea b), do regulamento de aplicação e afirmou, em apoio deste argumento, que a Comissão tinha atribuído mais importância à colocação em livre prática formal e não à questão de saber quem suportava o risco comercial.

13. A Comissão chamou a atenção para o facto de o artigo 3.°, n.° 1, alínea b), do regulamento de aplicação conter três condições que deviam estar cumulativamente preenchidas. O ónus dos riscos de deterioração ou de perda do produto pode substituir a condição de propriedade, mas não as duas outras.

14. Estou de acordo com a Comissão quanto ao facto de o artigo 3.°, n.° 1, alínea b), do regulamento de aplicação comportar três condições. O operador económico deve, por um lado, ser proprietário dos produtos em causa, por outro, colocá-los em livre prática por sua própria conta e, finalmente, pô-los à venda com vista a um posterior lançamento no mercado comunitário. O ónus dos riscos de deterioração ou de perda é assimilado ao ónus do risco assumido pelo proprietário do produto. Assim, esta excepção apenas incide sobre uma das três condições referidas. Por conseguinte, em minha opinião, colide manifestamente com o conteúdo da disposição uma interpretação segundo a qual aquela excepção substitui o conjunto das três condições e, desta forma, os riscos comerciais ligados ao pagamento dos direitos aduaneiros da importação e à colocação à venda com vista a

uma ulterior colocação no mercado comunitário. Em consequência, com base na interpretação do artigo 3.°, n.° 1, é de rejeitar o argumento apresentado pelo Governo neerlandês.

As competências da Comissão

15. O Governo neerlandês alegou que a Comissão não tinha competência para corrigir os dados fornecidos pelos Estados-Membros quando da fixação do coeficiente de redução. São os Estados-Membros que estabelecem as listas de operadores económicos e que fixam as quantidades de referência. Nem o artigo 155.° do Tratado CE nem o artigo 20.° do regulamento do Conselho conferem competência à Comissão para alterar por sua iniciativa estes cálculos quando da fixação do coeficiente de redução.

16. A Comissão indicou como base jurídica o artigo 155.° do Tratado assim como o artigo 20.° do regulamento do Conselho e alegou, em apoio da sua interpretação, que a enumeração constante do artigo 20.° não é exaustiva e, além disso, que resulta da sua obrigação de fixar um coeficiente de redução que a Comissão se deve certificar de que não foi calculado um coeficiente inexacto na sequência de uma contagem dupla. No presente processo, a contagem dupla pode ser directamente constatada efectuando uma comparação entre os dados fornecidos pelos Estados-Membros e as quantidades que o Eurostat tinha registado com base nos documentos aduaneiros. A redução, que foi efectuada após consultas e discussões com alguns Estados-Membros, nomeadamente o Reino dos Países Baixos, é necessária para garantir o mais amplamente possível uma repartição dos contingentes pautais em conformidade com o regulamento do Conselho.

17. Não é possível extrair do conteúdo do regulamento do Conselho uma base jurídica suficiente para justificar a modificação efectuada pela Comissão [7]. Por isso, é necessário ver quais as indicações que se podem deduzir do objectivo do regime de importação e da sua estrutura, nomeadamente do contexto da repartição das tarefas entre os Estados-Membros e a Comissão.

18. Para criar o quadro de referência necessário, é conveniente justificar o ponto

7 — Na sequência de um pedido de informações relativo aos precedentes casos em que houvera modificação das quantidades indicadas por um Estado-Membro, a Comissão remeteu para o regime de importação da carne de bovino congelada que constituía objecto do processo Emerald Meats, que adiante será tratado. A regulamentação mais recente deste regime foi efectuada pelo Regulamento (CE) n.° 3072/94 do Conselho, de 12 de Dezembro de 1994, relativo à abertura e modo de gestão de um contingente pautal comunitário para a carne de bovino congelada do código NC 0202 e para os produtos do código NC 0206 29 91 (JO L 325, p. 3). Nos termos do artigo 3.° deste regulamento, a Comissão está autorizada a adoptar as regras de aplicação relativas à repartição das quantidades disponíveis pelos operadores económicos e a definir as condições de emissão dos certificados de importação. Estas disposições correspondem às que figuravam nos regulamentos anteriores. Desta forma, também neste domínio não existe base jurídica que permita expressamente à Comissão modificar as quantidades calculadas pelos Estados-Membros.

de partida das reflexões do Tribunal de Justiça relativamente à competência da Comissão para tomar medidas de aplicação. O ponto de partida no quadro da política agrícola comum é o de que as competências da Comissão devem ser interpretadas de forma ampla [8]. Tal interpretação deduz-se da constatação de que a Comissão é a única a seguir de modo constante e atento a evolução dos mercados agrícolas e a agir com a urgência exigida pela situação [9]. Consequentemente, os limites dos poderes da Comissão devem ser apreciados nomeadamente em função dos objectivos gerais essenciais da organização do mercado [10]. O Tribunal de Justiça declarou além disso que a Comissão está autorizada a adoptar todas as medidas de aplicação necessárias ou úteis para a implementação de um regulamento do Conselho desde que tais medidas não sejam contrárias ao regulamento em causa ou à regulamentação de aplicação do Conselho [11].

19. Em minha opinião, a repartição das competências prevista no regulamento do Conselho é mais a expressão de uma repartição prática do que uma pretensão do legislador comunitário de conferir aos Estados-Membros o poder de tomarem decisões de forma independente. Isto pode deduzir-se do décimo sexto considerando, segundo o qual os Estados-Membros procedem ao recenseamento dos operadores e à determinação das quantidades comercializadas com base nas modalidades e critérios adoptados pela Comissão. A tarefa dos Estados-Membros no contexto da repartição do contingente pautal limita-se desta forma a um tratamento mecânico dos pedidos com base nas modalidades e critérios adoptados pela Comissão no regulamento de aplicação.

20. No seu acórdão de 20 de Janeiro de 1993, Emerald Meats/Comissão [12], o Tribunal de Justiça teve a ocasião de tratar um problema que, em certos aspectos, é de relembrar no presente processo. O processo Emerald Meats/Comissão incidia sobre a gestão do contingente de importação no quadro da organização comum do mercado da carne de bovino [13]. Tal como no presente caso, a Comissão tinha, no referido processo, repartido os contingentes com base em listas elaboradas pelos Estados-Membros que enumeravam os operadores económicos e as quantidades a tomar em consideração.

Durante o período de referência, a empresa Emerald Meats tinha adquirido aos transformadores percentagens de quotas nacionais e procedido a importações. A interpretação do regulamento de aplicação pelas autoridades irlandesas tinha contudo como consequência que eram esses transformadores e não a

8 — V., por exemplo, acórdão de 29 de Junho de 1989, Vreugdenhil e o. (22/88, Colect., p. 2049, n.° 16).

9 — V. o acórdão Vreugdenhil e o., referido na nota 8, n.° 16; de 2 de Fevereiro de 1998, Reino Unido/Comissão (61/86, Colect., p. 431, n.° 7), e de 11 de Março de 1987, Rau e o. (279/84, 280/84, 285/84 e 286/94, Colect., p. 1069, n.° 14).

10 — V. nota anterior.

11 — v. acórdão de 15 de Maio de 1984, Zuckerfabrick Franken (121/83, Colect., p. 2039, n.° 13).

12 — C-106/90, C-317/90 e C-129/91, Colect., p. I-209.

13 — As regras essenciais de repartição dos contingentes em causa à exportação são fixadas pelo Regulamento (CEE) n.° 3889/89 do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989 (JO L 378, p. 16).

Emerald Meats quem tinha beneficiado dos contingentes de importação. A Emerald Meats interpôs recurso por um lado para a High Court (Irlanda) e por outro para o Tribunal de Justiça. Além disso, no ano seguinte, a empresa apresentou pedidos de certificados no Reino Unido.

Para evitar uma dupla contagem das mesmas quantidades importadas como resultado do pedido da Emerald Meats no Reino Unido e do pedido dos transformadores na Irlanda, a Comissão previu no seu regulamento de aplicação [14] que os certificados de importação só podiam ser emitidos mediante a prestação de uma garantia no caso de dois ou mais importadores terem apresentado pedidos com base na mesma quantidade de referência. Além disso, a Comissão impôs às autoridades irlandesas que procedessem a uma revisão da repartição do contingente para 1991 [15]. Finalmente, pode deduzir-se do relatório para a audiência que a Comissão, ao calcular o coeficiente de redução, apenas teve em conta uma única vez as quantidades de referência indicadas pela Emerald Meats e pelas empresas de transformação [16]. No coeficiente assim determinado, as quantidades, por conseguinte, não foram tidas em conta duas vezes.

A Emerald Meats formulou perante o Tribunal de Justiça um pedido para que fosse declarado, designadamente, que a Comissão era obrigada a anular as quantidades concedidas pelas autoridades irlandesas aos transformadores.

Resulta do n.° 40 do acórdão que «as exigências de uma gestão comunitária também não implicam que a Comissão deva necessariamente poder corrigir, em casos concretos, as decisões erradas tomadas pelas autoridades nacionais no âmbito dessa gestão, pois que o respeito das regras comuns e a sua aplicação uniforme em todos os Estados-Membros podem ser assegurados quer através do processo por incumprimento previsto no artigo 169.° do Tratado, quer no âmbito dos processos judiciais intentados nos órgãos jurisdicionais nacionais, aos quais está aberto o processo previsto no artigo 177.° do Tratado».

No n.° 50 do acórdão, o Tribunal de Justiça declarou além disso que «... a Comissão... também não podia substituir-se às autoridades dos Estados-Membros e corrigir as listas que estes lhe tinham comunicado, nem admitir, tais quais, por duas vezes as mesmas quantidades de referência, sob pena de reduzir ilegalmente as quantidades susceptíveis de serem atribuídas aos outros operadores da Comunidade com base nas quantidades que estes tinham provado ter importado durante os anos de referência». Nestas circunstâncias,

14 — Regulamento (CEE) n.° 519/91 da Comissão, de 1 de Março de 1991 (JO L 56, p. 12).

15 — V. Regulamento (CEE) n.° 3021/91 da Comissão, de 16 de Outubro de 1991, que altera o Regulamento (CEE) n.° 3885/90 (JO L 287, p. 11).

16 — V. relatório de audiência no processo C-129/91, já referido na nota 12, Colect., 1993, p. I-241, n.° 9.

o Tribunal de Justiça considerou que a Comissão teve toda a razão ao impor a acima referida condição de constituição de uma garantia.

21. As circunstâncias de facto no processo Emerald Meats são nalguns pontos diferentes das do presente processo. No processo Emerald Meats, a Comissão tinha acertadamente calculado um coeficiente de repartição sem considerar as quantidades contadas duas vezes. Desta forma, a Comissão, no exercício da sua competência para estabelecer a grelha da repartição dos contingentes, tinha garantido que não seriam tomadas em consideração as quantidades contadas duas vezes. Nesse processo, contudo, o problema não era, como no presente processo, a questão dos poderes da Comissão para calcular ela própria o coeficiente geral, mas sim a repartição concreta de uma percentagem correctamente calculada do contingente disponível entre diferentes operadores económicos.

22. Por isso é que, em minha opinião, não se pode deduzir do acórdão Emerald Meats/Comissão que a Comissão, quando da fixação do coeficiente geral de redução, esteja impedida de corrigir os cálculos apresentados pelos Estados-Membros a menos que o Conselho lhe tenha concedido expressamente tal competência.

23. Um regime de importação como aquele que o regulamento do Conselho comporta é e deve ser baseado no facto de a repartição se efectuar tendo em conta estritamente o princípio da igualdade [17]. O facto de um Estado-Membro interpretar de maneira geral os critérios de repartição fixados pela Comissão de tal forma que se verifique uma contagem dupla da mesma quantidade tem como consequência falsear a base do regime de importação em deterimento dos operadores económicos e da organização comum de mercado no seu conjunto. Tal contagem dupla, como o Tribunal de Justiça salientou no acórdão Emerald Meats, reduziria as quantidades susceptíveis de serem atribuídas aos outros operadores da Comunidade que preenchem as condições de atribuição do contingente de importação [18].

24. Daqui resulta, em minha opinião, que tendo em consideração os operadores económicos e o bom funcionamento da organização comum de mercado, a Comissão, enquanto autoridade que dispõe de uma visão global do conjunto da gestão da organização no mercado em causa [19], deve poder tomar medidas para impedir esta dupla contagem no quadro da fixação do coeficiente de redução, o qual deve necessariamente ser fixado a nível central por razões de prática administrativa.

25. É evidente que não seria satisfatório que a Comissão fosse levada a calcular um coeficiente de redução baseado em quantidades

17 — Remete-se para o décimo quarto considerando do Regulamento n.° 404/93.

18 — V. acórdão Emerald Meats/Comissão, referido na nota 12, n.° 50, no qual o Tribunal de Justiça, como acima foi referido, empregou a expressão «ilegalmente» relativamente a tal redução.

19 — V. os acórdãos indicados na nota 9.

contadas duas vezes e a propor depois acções de incumprimento contra o Estado-Membro em causa e/ou a indicar aos operadores económicos que deviam propor uma acção num tribunal nacional contra o ou os Estados-Membros que estiveram na origem desta dupla contagem. Em tal caso, a Comissão seria, por um lado obrigada a adoptar um acto jurídico que assentaria, em sua opinião, numa base errada e todos os outros operadores económicos sofreriam, por outro lado, por esse facto, um prejuízo que dificilmente poderia ser reparado.

26. A fixação de um coeficiente de redução pela Comissão é uma condição para a repartição do contingente pautal na prática. Por razões de tempo, a Comissão vê-se assim forçada a calcular e a comunicar este coeficiente aos Estados-Membros pouco tempo após a recepção das comunicações destes. Se não fosse reconhecida à Comissão a faculdade de alterar os cálculos apresentados pelos Estados-Membros relativamente às quantidades contadas duas vezes, mas, em lugar disso, lhe fosse imposta a instauração de um processo nos termos do artigo 169.° do Tratado CE, a Comissão poderia, para evitar que o coeficiente fosse inexacto, adiar a fixação deste até o Tribunal de Justiça proferir o seu acórdão ou, eventualmente, um despacho sobre modalidades de aplicação provisórias. Tal solução, em minha opinião, seria igualmente prejudicial aos operadores económicos e ao bom funcionamento da organização de mercado uma vez que, no período de tempo disponível, não seria na prática possível à Comissão implementar o processo previsto no artigo 169.° e ao Tribunal de Justiça proferir um despacho relativo a modalidades de aplicação provisórias.

27. Um regime incluindo a constituição de uma garantia também não seria uma alternativa válida ao facto de reconhecer à Comissão competência para corrigir a dupla contagem. Tal regime, em minha opinião, só é pertinente se a Comissão, como foi o caso no processo Emerald Meats/Comissão, já tiver fixado um coeficiente sem considerar as quantidades contadas duas vezes. Em tal situação, um regime de garantia poderia assegurar que a percentagem no contingente não fosse atribuída senão uma vez ao requerente que fizesse seguidamente a prova de que tinha o direito de beneficiar da mesma.

28. Desta forma, não me parece que possam ser encontradas alternativas utilizáveis ao facto de reconhecer à Comissão uma competência para alterar as quantidades contadas duas vezes no contexto da fixação do coeficiente de redução. No presente processo, parece além disso particularmente claro que a Comissão tinha o direito de proceder a esta redução. A interpretação do regulamento do Conselho feita pelas autoridades neerlandesas deve por conseguinte ser considerada

como manifestamente errada. Acresce a isto o facto de a Comissão ter tido na prática a possibilidade de proceder à alteração necessária num prazo razoável.

A inobservância do princípio da igualdade

29. O Governo neerlandês alegou que a Comissão não respeitou o princípio da igualdade ao não se ter certificado que tinha sido posto termo a qualquer forma de dupla contagem. O Governo neerlandês referiu igualmente que, mesmo após as correcções que foram efectuadas, continua a não existir correspondência entre os números comunicados e os que foram registados pelo Eurostat.

30. A Comissão confirmou que continuava a existir um certo número de casos de dupla contagem. Todavia, os Estados-Membros puderam, remetendo para os documentos aduaneiros, justificar as quantidades que tinham indicado, motivo pelo qual não foi possível no plano técnico identificar a fonte da dupla contagem. Além disso, as autoridades neerlandesas não fizeram a prova de que a Comissão tivesse intencionalmente ou por negligência favorecido determinados operadores económicos.

31. O Governo neerlandês não apresentou provas de que o comportamento da Comissão tivesse como consequência um tratamento diferente para operadores económicos conhecidos da Comissão que tinham apresentado pedidos nas mesmas bases que os operadores económicos neerlandeses. O fundamento alegado indicaria assim que a Comissão não poderia efectuar correcções nos casos em que se constatasse uma dupla contagem pela única razão de não terem sido detectadas todas as formas de dupla contagem, o que seria prejudicial aos operadores económicos. A admissão deste ponto de vista teria de facto como resultado uma situação jurídica na qual uma autoridade não poderia sancionar infracções desde que não tivesse possibilidade, no tempo e nos meios disponíveis, de detectar todos os casos de aplicação incorrecta da regulamentação ou de abuso.

Este fundamento é de rejeitar.

A inobservância da obrigação de fundamentação

32. O Governo neerlandês alegou que o regulamento que fixa o coeficiente de redução não está suficientemente fundamentado na medida em que não revela sobre que base foi efectuada a redução. Isto tornou difícil para as autoridades neerlandesas

repartir subsequentemente as autorizações de importação.

33. A Comissão referiu que não é necessária uma fundamentação detalhada quando os Estados-Membros foram estreitamente associados ao processo de elaboração do acto controvertido. No presente processo, a Comissão teve discussões durante vários meses com as autoridades neerlandesas sobre a interpretação do artigo 3.°, n.° 1.

34. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado CEE deve revelar, de modo claro e inequívoco, o raciocínio da instituição autora do acto, de modo a permitir aos interessados conhecer as justificações da medida tomada e ao Tribunal exercer a sua fiscalização [20]. Todavia, não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, pois a questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz as exigências do artigo 190.° do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa [21].

35. Em minha opinião, o regulamento que fixa o coeficiente de redução satisfaz estas condições. Os quinto e sexto considerandos deste regulamento descrevem a dupla contagem que foi constatada, assim como as suas causas e a necessidade de proceder, consequentemente, a uma correcção do cálculo do coeficiente de redução. No que se refere nomeadamente aos problemas práticos de aplicação referidos pelo Governo neerlandês, deve constatar-se que a interpretação do artigo 3.°, n.° 1, alínea b), do regulamento de aplicação tal como foi efectuada pela Comissão foi objecto de discussões com as autoridades neerlandesas. Além disso, esta interpretação foi objecto de comunicação da Comissão de 9 de Setembro de 1993, já referida. Consequentemente, as autoridades neerlandesas não podem ter tido dúvidas justificadas quanto ao conteúdo da interpretação que seria efectuada pela Comissão e quanto à natureza dos problemas ligados à aplicação deste regulamento e aos quais é feita referência no já citado quinto considerando do regulamento.

Despesas da causa

36. A Comissão requereu que o Governo neerlandês seja condenado nas despesas. Em conformidade com o artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

20 — V. por exemplo os acórdão de 14 de Julho de 1994, Grécia/Conselho (C-353/92, Colect., I-3411, n.° 19), e de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.° 15).

21 — V., por exemplo, acórdão Delacre e o./Comissão, já referido, n.° 16; acórdão de 25 de Outubro de 1978, Koninklijke Scholten-Honig e De Verenigde Zetmeelbednijven «De Bijenkonf» (125/77, Recueil, p. 1991, n.os 18 a 22); acórdão de 23 de Fevereiro de 1978, An Board Bainne (92/77, Recueil, p. 497, n.os 36 e 37), bem como de 1 de Dezembro de 1965, Schwarze (16/65, Colect. 1965-1968, p. 239).

Conclusão

37. Com base nas considerações que antecedem, proponho que o Tribunal de Justiça:

«1) Negue provimento ao recurso.

2) Condene o Reino dos Países Baixos nas despesas.»