CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
F. G. JACOBS
apresentadas em 21 de Março de 1991*

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Introdução

1. No presente processo, uma sociedade francesa, a Extramet Industrie SA (a seguir «Extramet»), pede, nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo do Tratado CEE, a anulação do Regulamento n.° 2808/89 do Conselho, de 18 de Setembro de 1989 (JO L 271, p. 1 a seguir «regulamento impugnado»). Este acto aplicou um direito *antidumping* definitivo às importações para a Comunidade de cálcio-metal originário da China e da União Soviética e decidiu a cobrança definitiva do direito *antidumping* provisório imposto a este produto pelo Regulamento (CEE) n.° 707/89 da Comissão, de 17 de Março de 1989 (JO L 78, p. 10). A título subsidiário, a Extramet pede a anulação do vigésimo quarto considerando do regulamento impugnado, que se refere à recusa do Conselho em conceder à Extramet uma isenção especial do direito instituído pelo dispositivo do regulamento. O pedido de medidas provisórias apresentado pela Extramet para obter a suspensão da execução do regulamento impugnado até que o Tribunal decidisse sobre o processo principal foi indeferido por despacho do presidente do Tribunal de 14 de Fevereiro de 1990.

2. O Conselho é apoiado pela Comissão, por uma sociedade francesa, a Péchiney Électrométallurgie SA (a seguir «Péchiney»), que é um produtor do produto em questão, e pela chambre syndicale de l'électrométallurgie et de l'électrochimie (a seguir «chambre syndicale»), uma associação profissional que apresentou a denúncia que está na origem do inquérito da Comissão.

3. O Conselho deduziu uma questão prévia de admissibilidade nos termos do artigo 91.°, n.° 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, em virtude de a Extramet não ter legitimidade, nos termos do artigo 173.° do Tratado, para impugnar o regulamento controvertido. A Péchiney e a chambre syndicale apresentaram observações em apoio da questão prévia suscitada pelo Conselho. A Comissão absteve-se de se pronunciar por escrito sobre a admissibilidade do pedido da Extramet, mas, na audiência, considerou que o recurso era inadmissível.

4. Embora a Extramet sustente o contrário, o seu recurso, no actual estado da jurisprudência do Tribunal, é manifestamente inadmissível. Todavia, decidiu-se que a admissibilidade do recurso deveria ser apreciada pelo Tribunal em plenário e separadamente em relação à apreciação do mérito do pedido da Extramet. Este processo constitui, pois, para o Tribunal, uma oportunidade para rever a sua jurisprudência sobre a admissibilidade dos recursos de anulação de regulamentos que instituem direitos *antidumping*.

* Língua original: inglês.

O contexto

5. Em Julho de 1987, a Comissão recebeu uma denúncia apresentada pela chambre syndicale, nos termos do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 2423/88 do Conselho, relativo à defesa contra as importações que são objecto de *dumping* ou de subvenções por parte de países não membros da Comunidade Económica Europeia (JO L 209, p. 1, a seguir «regulamento de base»). Segundo esta denúncia, o cálcio-metal originário da China e da União Soviética era objecto de *dumping* na Comunidade. A denúncia foi apresentada em nome da Péchiney, único produtor comunitário de cálcio-metal.

6. A Comissão decidiu abrir um inquérito e recebeu observações, nomeadamente, da chambre syndicale e da Extramet. A Extramet é o principal importador comunitário de cálcio-metal e não está associada a qualquer exportador. Transforma também o produto e é o principal concorrente da Péchiney.

7. A Comissão efectuou inspecções nas instalções da Extramet e nas da Péchiney. Em 17 de Março de 1989, adoptou o Regulamento n.° 707/89, já referido, que institui um direito *antidumping* provisório sobre as importações na Comunidade de cálcio-metal originárias da China e da União Soviética. A Péchiney e a Extramet são ambas mencionadas individualmente no preâmbulo deste regulamento (ver o terceiro considerando). Cada sociedade apresentou posteriormente novas observações à Comissão e, em 18 de Setembro de 1989, o Conselho adoptou o regulamento impugnado. No preâmbulo deste regulamento faz-se referência por diversas vezes ao «importador» ou a «um importador». O Conselho reconhece que o importador em questão é a Extramet, embora não se conteste que existem também outros importadores comunitários do produto em questão.

8. O produto visado pelo regulamento impugnado, o cálcio-metal, é utilizado principalmente na indústria metalúrgica. A Extramet transforma-o em granulados de cálcio puro e para isso tem necessidade de cálcio com elevado grau de pureza. O número dos produtores de cálcio-metal em todo o mundo é limitado. Como já referi, a Péchiney é a única empresa a produzi-lo na Comunidade. Segundo a Extramet, a Péchiney não quis fornecer-lhe cálcio-metal de qualidade suficiente quando tal era necessário para as actividades da Extramet. Foi essa a razão pela qual a Extramet se voltou para produtores de cálcio-metal no exterior da Comunidade, em particular na China e na União Soviética.

9. A Extramet sustenta que a Péchiney não queria abastecê-la porque a própria Péchiney estava então a tentar aperfeiçoar o seu próprio processo para a produção de granulados de cálcio. A Extramet apresentou uma denúncia ao conseil français de la concurrence, argumentando que a recusa da Péchiney de a abastecer em cálcio-metal constituía um abuso de posição dominante na acepção do artigo 86.° do Tratado CEE.

O artigo 173.° do Tratado

10. Para poder impugnar com êxito um regulamento que institui um direito *antidumping* através de um recurso para o Tribunal de Justiça, um particular deve preencher as condições relativas à legitimidade processual expressas no artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado. Este artigo dispõe que:

«Qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor, nas mesmas condições, recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito».

Assim, segundo o artigo 173.°, os particulares têm de ultrapassar três obstáculos para provar que têm legitimidade para interpor um recurso de anulação de um regulamento que institui um direito *antidumping*. Primeiramente devem demonstrar que o acto impugnado, embora sob a forma de regulamento, constitui, na realidade, uma decisão. Em seguida devem demonstrar que esse acto lhes diz directamente respeito. Finalmente devem demonstrar que o acto lhes diz individualmente respeito.

11. A questão de saber se um acto diz directamente respeito raramente coloca muitas dificuldades nos processos *antidumping*. Resulta da jurisprudência do Tribunal que um acto diz directamente respeito a um recorrente na acepção do artigo 173.° quando o acto é a «causa directa de um efeito» que afecta o recorrente (ver as conclusões do advogado-geral Warner no processo 100/74, CAM/Comissão, Recueil 1975, p. 1393, 1410, e as remissões que aí se fazem). Noutros termos, o acto em questão não deve depender, para produzir efeitos, do exercício de um poder discricionário por um terceiro, a menos que seja evidente que esse poder só pode ser exercido num determinado sentido.

12. Um regulamento que institui um direito *antidumping* tem por efeito obrigar as autoridades aduaneiras dos Estados-membros a cobrar o direito sobre todas as importações para a Comunidade que estejam incluídas no âmbito de aplicação do regulamento. As autoridades nacionais não dispõem de qualquer poder discricionário na matéria: a execução pelos Estados-membros é «puramente automática e... além disso, processa-se não nos termos das normas nacionais intermédias mas em virtude apenas da regulamentação comunitária» [ver processo 113/77, NTN Toyo Bearing Company/Conselho n.° 11 (um dos primeiros processos dos «rolamentos de esferas»), Recueil 1979, p. 1185]. Os regulamentos que instituem direitos *antidumping* dirão respeito, por conseguinte, quase sempre directamente aos exportadores e aos importadores do produto em questão. No presente processo, não foi, aliás, sustentado que o regulamento impugnado não diga directamente respeito à Extramet.

13. A questão de saber se diz individualmente respeito à recorrente é mais problemática. No processo 25/62, Plaumann/Comissão (Recueil 1963, p. 197), o Tribunal decidiu que um acto dizia individualmente respeito aos recorrentes quando o mesmo os afectava «em virtude de certas qualidades que lhes são próprias ou de uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa...». Embora este critério tenha sido aplicado em numerosos processos posteriores, o Tribunal deverá decidir, no caso dos autos, em que medida ele é adequado em processos *antidumping*.

14. A distinção entre regulamentos e decisões é, em princípio, clara, mas, como explicarei, origina problemas particulares no contexto das medidas *antidumping*. Nos termos do artigo 189.° do Tratado, um regulamento tem «carácter geral», enquanto uma decisão é «obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que ela designar». Assim, a característica fundamental de um regulamento é que o mesmo «se aplica... a situações objectivamente determinadas» e que implica «efeitos jurídicos relativamente a categorias de pessoas consideradas de

forma geral e abstracta»: (ver processo 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho, Recueil 1968, p. 595, 605). As decisões, pelo contrário, caracterizam-se pelo número limitado de pessoas que afectam: ver, por exemplo, o processo «Plaumann», já referido.

15. Eis pois, em termos gerais, os critérios que um recorrente deve preencher nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo. Proponho-me agora examinar a forma como estes critérios foram aplicados em recursos de anulação de regulamentos *anti-dumping*. A discussão incluirá remissões para recursos de anulação de regulamentos anti-subvenções, já que as características essenciais destes regulamentos são as mesmas.

A admissibilidade dos recursos de anulação de regulamentos *antidumping*

16. Na sua jurisprudência, o Tribunal estabeleceu uma distinção entre produtores, exportadores e denunciantes, por um lado, e importadores, por outro.

a) *Os produtores e os exportadores*

17. Nos processos apensos 239/82 e 275/82, Allied Corporation/Comissão, n.° 12 (Recueil 1984, p. 1005), o Tribunal decidiu que «os actos que instituem direitos *antidumping* podem dizer directa e individualmente respeito às empresas produtoras e exportadoras que possam demonstrar terem sido identificadas pelos actos da Comissão e do Conselho ou abrangidas pelos inquéritos preparatórios». O Tribunal observou que os produtores e exportadores raramente dispõem de outra via de recurso para os tribunais nacionais, «dado que um recurso para os órgãos jurisdicionais nacionais só é possível na sequência da cobrança do direito *antidumping*, pago normalmente por um importador que reside na Comunidade» (*ibidem*, n.° 13). Como a Comissão havia observado, o facto de se declararem inadmissíveis os pedidos dos produtores e dos exportadores interessados nesse processo teria podido, por isso, privar os mesmos do acesso a qualquer forma de fiscalização jurisdicional.

b) *Os denunciantes*

18. No que respeita aos denunciantes, a posição especial que lhes é conferida pelo regulamento de base revelou-se importante. Nos termos do artigo 5.°, n.° 1, «qualquer pessoa... que actue em nome de um produtor da Comunidade que se considere lesado ou ameaçado pelas importações que são objecto de *dumping* ou de subvenções pode apresentar uma denúncia por escrito». As denúncias devem conter «elementos de prova suficientes, quer no que respeita à existência de *dumping* ou de subvenções quer quanto ao prejuízo daí resultante» (artigo 5.°, n.° 2). Após a recepção da denúncia, a Comissão pode decidir iniciar um inquérito. O denunciante tem o direito de participar nesse inquérito (artigo 7.°). Pode tomar conhecimento das informações facultadas à Comissão pelas partes no inquérito [artigo 7.°, n.° 4, alínea a].

19. Existem diversas situações em que os denunciantes e os que eles representam podem não ficar satisfeitos com o resultado de um processo *antidumping* ou anti-subvenções. No processo 191/82, Fediol/Comissão (Recueil 1983, p. 2913), a recorrente, uma associação que representava a indústria de óleos da Comunidade, pedia a anulação de

uma comunicação da Comissão que a informava de que não seria iniciado um processo anti-subvenções quanto aos pontos suscitados numa denúncia anteriormente apresentada pela recorrente. O Tribunal observou que o regulamento de base então em vigor [o Regulamento (CEE) n.° 3017/79, (JO L 339, p. 1) reconhecia «a existência de um interesse legítimo dos produtores da Comunidade na instituição de medidas anti-subvenções» e que definia, «a seu favor, certos direitos precisos» (n.° 25). O Tribunal declarou que «deve ser reconhecido aos denunciantes o direito de recurso no caso de se alegar que as autoridades comunitárias ignoraram os direitos que lhes são especificamente reconhecidos pelo regulamento...» (n.° 28). A sua conclusão foi a seguinte:

«Este regulamento reconhece às empresas e às suas federações, lesadas por práticas de subvenções por parte de Estados terceiros, um interesse legítimo em que seja posta em movimento uma acção defensiva por parte da Comunidade; por isso, é necessário reconhecer-lhes um direito de recurso no âmbito da posição jurídica definida a seu favor pelo regulamento» (n.° 31).

20. Os denunciantes podem também não ficar satisfeitos com o resultado do inquérito instaurado pela Comissão a seu pedido. O Tribunal foi confrontado com uma situação deste tipo no processo 264/82, Timex/Conselho e Comissão (Recueil 1985, p. 849). A recorrente era o principal fabricante de relógios mecânicos e de mecanismos de relojoaria na Comunidade e o único fabricante destes produtos no Reino Unido. Tinha apresentado uma denúncia à Comissão sustentando que produtos concorrentes provenientes da União Soviética eram objecto de *dumping* na Comunidade. Essa denúncia foi rejeitada pela Comissão por a mesma provir de um único fabricante comunitário. Uma segunda queixa foi, por isso, apresentada por uma associação representando fabricantes de relógios mecânicos em França e no Reino Unido, entre os quais a recorrente. A Comissão instaurou um inquérito no fim do qual decidiu que deveria ser aplicado um direito *antidumping* aos relógios de pulso mecânicos originários da União Soviética. A recorrente não ficou satisfeita com este resultado porque considerou que o direito era muito baixo e que deveria também ser aplicado um direito sobre os mecanismos de relojoaria. Pediu, por conseguinte, a anulação do regulamento que instituía o direito em questão.

21. As instituições recorridas deduziram a questão prévia da admissibilidade, mas o Tribunal considerou que a recorrente tinha legitimidade para interpor o recurso. O Tribunal analisou o papel desempenhado pela recorrente no processo que decorreu perante a Comissão bem como a sua posição no mercado em questão. Observou que a denúncia que conduzira à abertura do inquérito tinha a sua origem na denúncia inicialmente apresentada pela recorrente e que a mesma tinha sido ouvida no decurso do inquérito. O Tribunal considerou que «o decorrer do processo de inquérito foi amplamente determinado pelas observações da Timex Corporation e que o direito *antidumping* foi fixado em função das consequências que o *dumping* verificado acarretou para ela» (n.° 15). O regulamento controvertido «baseava-se na situação individual da recorrente». Em consequência, o Tribunal julgou o recurso admissível.

22. Resulta, por isso, da jurisprudência que um recurso de anulação pode ser interposto seja pelo denunciante seja por uma empresa que, embora não podendo apresentar ela própria a denúncia, tenha desempenhado

um papel determinante na sua apresentação. Por outro lado, esse recurso pode ser interposto seja de uma comunicação dirigida ao recorrente para o informar de que não será tomada qualquer medida, seja de um regulamento que institui um direito *antidumping*. Embora este ponto não tenha ainda sido expressamente decidido, parece que uma associação profissional que apresenta uma denúncia tem o direito de impugnar esse regulamento. Se fosse esse o caso, isso seria importante no que respeita ao critério da legitimidade à luz do artigo 173.°, já que parece duvidoso, em rigor, que essa associação possa preencher quer a condição do interesse directo quer a do interesse individual (ver, no que respeita ao interesse directo, o processo 135/81, Groupement des agences de voyages/Comissão, Recueil 1982, p. 3799; e, no que respeita ao interesse individual, a posição do Tribunal de Justiça nos processos apensos 16/62 e 17/62, Producteurs de fruits/Conselho, Recueil 1962, p. 901, 919), em que o Tribunal declarou que «não se pode aceitar o princípio de que uma associação, na sua qualidade de representante de uma categoria de empresários, é abrangida individualmente por um acto que afecta os interesses gerais dessa categoria»).

c) *Os importadores*

23. A abordagem do Tribunal de Justiça a respeito da admissibilidade dos recursos interpostos por importadores foi mais restritiva. É verdade que, num dos primeiros processos dos «rolamentos de esferas», o Tribunal julgou admissível um recurso interposto por um importador (ver o processo 118/77, ISO/Conselho, Recueil 1979, p. 1277). Todavia, a razão disso foi que as disposições impugnadas não tinham alcance geral, mas diziam apenas respeito à situação de um pequeno grupo de produtores. A recorrente era o importador exclusivo para um Estado-membro dos produtos de um dos membros desse grupo. O Tribunal concluiu daí que as disposições impugnadas constituíam uma decisão que dizia directa e individualmente respeito à recorrente.

24. Em contrapartida, no processo 307/81, Alusuisse/Conselho e Comissão (Recueil 1982, p. 3463), havia sido interposto por um importador independente, quer dizer, por um importador que não tinha qualquer ligação com uma empresa de fabricação ou de exportação, um recurso de anulação de um regulamento *antidumping*. O Tribunal observou que um recurso interposto por um particular ao abrigo do artigo 173.° era inadmissível se fosse dirigido contra um verdadeiro regulamento, ou seja, contra uma medida de carácter geral. O Tribunal considerou que os regulamentos impugnados, que instituíam, respectivamente, direitos *antidumping* provisórios e definitivos sobre as importações de ortoxileno originário dos Estados Unidos da América e de Porto Rico, sem prejuízo das isenções para os produtos exportados por certas empresas taxativamente designadas, constituíam, em relação aos importadores independentes, «medidas de carácter geral ... porque se aplicam a situações determinadas objectivamente e produzem efeitos jurídicos relativamente a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstracta» (n.° 9).

25. O Tribunal rejeitou a argumentação de que, dado que os importadores de ortoxileno como a recorrente, que eram simultaneamente utilizadores dessa matéria, formavam uma categoria fechada cujos membros eram conhecidos à data da adopção dos regulamentos, os actos impugnados eram na realidade decisões respeitantes à recorrente. Reiterando a posição expressa no processo Zuckerfabrik Watenstedt, atrás citado, o Tribunal declarou que «a natureza regulamentar de um acto não é posta em causa pela possibilidade de se determinar o nú-

mero ou mesmo a identidade das pessoas a quem ele se aplica num determinado momento, desde que se verifique que essa aplicação se efectua em virtude de uma situação objectiva de direito ou de facto definida pelo acto, relacionada com a finalidade deste último» (n.° 11). O Tribunal concluiu no sentido de que a recorrente era afectada pelos regulamentos impugnados apenas na sua qualidade de importador de ortoxileno. Para esses importadores, os regulamentos constituíam actos de carácter geral.

26. O Tribunal rejeitou igualmente o argumento da recorrente segundo o qual a participação no processo que conduziu à adopção dos regulamentos impugnados significava que estes constituíam actos administrativos individuais que ela tinha legitimidade para impugnar nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo. O Tribunal decidiu que «a distinção entre o regulamento e a decisão só (pode) basear-se na natureza do próprio acto e nos efeitos jurídicos que ele produz, e não nas modalidades da sua adopção» (n.° 13). O Tribunal acrescentou que os importadores podiam, em todo o caso, impugnar perante os órgãos jurisdicionais dos Estados-membros medidas adoptadas pelas autoridades nacionais em execução dos regulamentos comunitários que instituem direitos *antidumping*.

27. A posição do Tribunal no processo Alusuisse foi confirmada no processo Allied Corporation/Comissão, já referido, no qual, contrariamente aos recursos interpostos pelos produtores e pelos exportadores que já referi, o Tribunal considerou que o recurso interposto por um importador independente, a Demufert, era inadmissível. Tal como a recorrente no processo Alusuisse, a Demufert só era «visada pelos efeitos dos regulamentos controvertidos na medida em que era abrangida, objectivamente, pelo âmbito de aplicação das normas fixadas por este» (n.° 15). Embora a Demufert actuasse como agente de importação de um dos produtores que efectuavam exportações, os preços de retalho praticados pela Demufert não tinham sido utilizados para determinar a existência do *dumping*, que se tinha baseado nos preços de exportação praticados pelos produtores americanos (ver os primeiros processos «rolamentos de esferas»). O Tribunal concluiu daí que o recurso interposto pela Demufert era inadmissível, mas observou que a Demufert podia impugnar a validade dos regulamentos em causa em processos perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes se fosse obrigada a pagar os direitos em questão.

28. A posição do Tribunal nos processos Alusuisse e Allied Corporation foi confirmada em vários processos posteriores. O Tribunal reafirmou várias vezes que um importador de um produto sujeito a um direito *antidumping* pode impugnar o regulamento que institui o direito quando os preços de exportação utilizados para provar a existência de *dumping* são determinados por referência aos preços de revenda do importador, prática que é autorizada pelo artigo 2.°, n.° 8, alínea b) do regulamento de base quando há associação entre o exportador e o importador (ver, por exemplo, os despachos no processo 279/86, Sermes/Comissão, Colect. 1987, p. 3109; no processo 301/86, Frimodt Pedersen/Comissão, Colect. 1987, p. 3123; e no processo 205/87, Nuova Ceam/Comissão, Colect. 1987, p. 4427). Nos processos «motores eléctricos», (C-304/86 e C-185/87 Colect. 1990, p. I-2939; C-305/86 e C-160/87 Colect. 1990, p. I-2945; C-320/86 e C-188/87 Colect. 1990, p. I-3013 e C-157/87 Colect. 1990, p. I-3021), o Tribunal acrescentou que um importador que estava associado a um exportador podia também impugnar um regulamento que instituía um direito *anti-*

dumping quando não era a existência de *dumping* que tinha sido estabelecida com base nos preços de revenda do importador mas o próprio direito *antidumping*. Contudo, o Tribunal, em jurisprudência constante, tem recusado reconhecer legitimidade aos importadores independentes, mesmo quando são o único importador num Estado-membro do produto sujeito ao direito (ver, por exemplo, os despachos nos processos Sermes, Frimodt Pedersen e Nuova Ceam, já referidos, e o acórdão no processo C-157/87, um dos processos dos «motores eléctricos»).

29. É talvez útil lembrar os fundamentos indicados pelo Tribunal em apoio dessa conclusão:

i) um importador independente só é afectado por um regulamento que institui um direito *antidumping* na medida em que ele importa um produto determinado. Este critério é inadequado para distinguir o importador de qualquer outro operador que se encontre, ou possa um dia encontrar-se, na mesma situação. Não tem qualquer importância que seja eventualmente possível, na prática, determinar o número ou mesmo a identidade dos membros da categoria a que o importador pertence;

ii) a participação num inquérito conduzido pela Comissão antes da instituição de um direito *antidumping* não é suficiente para conferir legitimidade a um importador independente, visto que a distinção entre um regulamento e uma decisão se baseia «na natureza do próprio acto e nos efeitos jurídicos que produz, e não nas modalidades da sua adopção» (processo Alusuisse, n.° 13);

iii) diferentemente dos produtores e dos exportadores, os importadores podem interpor recursos nos órgãos jurisdicionais dos Estados-membros contra a decisão das autoridades nacionais de cobrar o direito. A validade do regulamento que institui o direito pode ser contestada no âmbito desses recursos e a questão pode ser trazida à apreciação do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 177.° do Tratado.

A posição da Extramet à luz da jurisprudência existente do Tribunal de Justiça

30. No estado actual da jurisprudência do Tribunal de Justiça, é claro, na minha opinião, que o recurso da Extramet é inadmissível. Não foi sustentado que exista uma associação entre a Extramet e qualquer dos exportadores abrangidos. Por outro lado, o décimo considerando do regulamento impugnado indica que «os preços de exportação foram estabelecidos com base nos preços efectivamente pagos ou a pagar pelo produto originário da China ou da União Soviética vendido para exportação para a Comunidade». O facto de a categoria dos importadores poder ter sido limitada, sendo os seus membros conhecidos da Comissão e do Conselho, e o facto de a Extramet ser o único importador a ter desempenhado um papel importante no processo, é irrelevante no estado actual do direito.

31. Pode perguntar-se, todavia, se este resultado é satisfatório no caso dos autos. A situação da Extramet é difícil. É o principal importador comunitário de cálcio-metal proveniente da China e da União Soviética e não foi contestado que as consequências que a instituição de um direito *antidumping* sobre essas importações tem para a sua actividade são muito graves. Por outro lado, segundo a Extramet, um dos efeitos da instituição do direito foi reforçar a posição da Péchiney, único produtor comunitário de cálcio-metal e principal concorrente da Ex-

tramet, que recusou abastecer a própria Extramet e que esteve na origem da denúncia que desencadeou o inquérito da Comissão. Ora, por razões que exporei abaixo, não é seguro que os processos perante os tribunais nacionais, mesmo conjugados com o reenvio ao Tribunal de Justiça, sejam satisfatórios num processo deste tipo. O facto de se recusar à Extramet legitimidade no presente processo poderia, por isso, privá-la de qualquer via de recurso eficaz.

A base da jurisprudência existente do Tribunal de Justiça

32. Um sistema de fiscalização jurisdicional que impedisse a apreciação de mérito das denúncias da Extramet apresentaria, em minha opinião, insuficiências graves e seria incompatível com «o espírito dos princípios que inspiram os artigos 164.° e 173.° do Tratado», princípios esses invocados pelo Tribunal no processo Fediol, já referido, n.° 29. Proponho-me, por isso, averiguar se a jurisprudência do Tribunal quanto à admissibilidade dos recursos interpostos por importadores independentes assenta em bases sólidas e se o sistema do artigo 173.° é susceptível de ser conciliado com recursos interpostos por quem se encontre na situação da Extramet.

33. Ao fazê-lo, limitar-me-ei às exigências do artigo 173.° do Tratado, cujo efeito incumbe ao Tribunal de Justiça assegurar. Concordo com a opinião expressa pelo advogado-geral Warner nos primeiros processos dos «rolamentos de esferas» (p. 1242 e 1243), segundo a qual a lei dos Estados-membros e dos países terceiros só tem, quando muito, uma importância marginal para a questão da legitimidade. Não penso também que seja necessário, para chegar a uma conclusão satisfatória, fazer referência directa à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que a Extramet também invoca no presente processo. Todavia, a convenção e os direitos dos Estados-membros têm uma incidência indirecta na medida em que apontam no sentido da existência de um princípio geral de direito, que é o do direito a um processo judicial eficaz (ver o processo 222/84, Johnston/Chief Constable of the RUC, Colect. 1986, p. 1651, e o processo 222/86, Unectef/Heylens, Colect. 1987, p. 4097). Em minha opinião, o artigo 173.° deve ser interpretado de forma a tornar eficaz este princípio.

a) *A necessidade de uma decisão*

34. Antes de mais, há que reexaminar precisamente que condições devem ser preenchidas para concluir pela admissibilidade de um recurso contra um regulamento nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo. Como já referi, resulta da redacção dessa disposição que as condições são três: o recorrente deve provar que o acto em questão é na realidade uma decisão que lhe diz directa e individualmente respeito. No processo Alusuisse, o Tribunal decidiu que um recorrente devia preencher as três condições para provar o seu direito de recurso (ver o n.° 7).

35. Além disso, o Tribunal reafirmou, no processo Alusuisse, o princípio assente de que «a escolha da forma não pode modificar a natureza de um acto» *(ibidem)* Isso significa que, para determinar se um acto constitui um regulamento ou uma decisão, o critério decisivo é a sua natureza e não a deno-

minação escolhida pela instituição que o adoptou. Como já expliquei, a distinção fundamental entre um regulamento e uma decisão consiste em saber se o acto tem ou não carácter geral.

36. Todavia, a condição referida no artigo 173.°, segundo parágrafo, segundo a qual um recorrente que impugna um regulamento deve demonstrar que este constitui na realidade uma decisão, coloca um problema de coerência no domínio *antidumping*. Nos termos do artigo 13.°, n.° 1, do regulamento de base, «os direitos *antidumping* ou de compensação aplicados quer a título provisório quer a título definitivo são instituídos por meio de regulamento.» Os regulamentos que precederam o regulamento de base continham disposições equivalentes. Ao adoptar o artigo 13.°, n.° 1, o Conselho só podia querer referir-se a um verdadeiro regulamento, ou seja, um acto que é em substância um regulamento na acepção do artigo 189.° do Tratado. Não pode sustentar-se que teria sido adequado autorizar a instituição de direitos *antidumping* através de decisão.

37. Se um recorrente, num processo de anulação de um acto que institui um direito *antidumping*, provar que esse acto constitui na realidade não um regulamento mas uma decisão, parece daí resultar que o acto é automaticamente nulo, já que o Conselho e a Comissão não têm o poder de instituir direitos *antidumping* por via de decisão. Todavia, se se chegasse a essa conclusão, poder-se-ia então sustentar que o Tribunal não pode, por consequência, fazer uma apreciação do mérito do pedido do recorrente.

38. Deve reconhecer-se que este raciocínio não conduzirá sempre à conclusão de que o acto impugnado é nulo na totalidade. Por vezes, um recurso é apenas interposto, ou julgado admissível, no que respeita a certas disposições específicas de uma medida *antidumping*. No processo Producteurs de fruits, já referido (p. 918), o Tribunal reconheceu, que:

«Se um acto qualificado como regulamento pelo seu autor contém disposições que são de natureza a dizer respeito a certas pessoas singulares ou colectivas de uma maneira não só directa mas também individual, é necessário admitir, sem prejuízo da questão de saber se esse acto considerado no seu conjunto pode ser qualificado, a justo título, como um regulamento, que estas disposições não têm de forma alguma um carácter regulamentar, e podem portanto ser impugnadas por essas pessoas nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo.»

Todavia, mesmo nessas circunstâncias, poder-se-ia sustentar que o Tribunal não pode apreciar o mérito dos fundamentos que visam as disposições impugnadas, as quais, não tendo a natureza de regulamento, teriam, por definição, sido adoptadas *ultra vires*.

39. Uma forma de evitar esta dificuldade seria declarar que o termo «decisão» é utilizado numa acepção particular no artigo 173.° e que um regulamento pode, por consequência, constituir uma «decisão» para efeitos dessa disposição, sem prejuízo da sua natureza de regulamento para efeitos do regulamento de base. Isso pressuporia atribuir ao termo «decisão» no artigo 173.° uma acepção diferente da que lhe dá o artigo 189.° O Tribunal, com razão, não o tem feito. Declarou no acórdão Producteurs de fruits, na p. 917, que «é inconcebível que o termo «decisão» seja utilizado no artigo 173.° num outro sentido que não o sentido técnico resultante do artigo 189.°»

40. Outra possibilidade foi adiantada pelo advogado-geral Warner nos primeiros processos dos «rolamentos de esferas» (p. 1246), ou seja, a de que um regulamento que institui um direito *antidumping* pode ser «híbrido» por natureza. Segundo essa teoria, um regulamento poderia ser, relativamente a certas pessoas, «um regulamento e... nada mais que um regulamento». Isso não o impediria de ser, relativamente a outras pessoas, uma decisão que lhes diz directa e individualmente respeito.

41. Esta teoria, que foi subscrita pelo advogado-geral VerLoren van Themaat no processo Allied Corporation (ver p. 1041), vai mais longe que o princípio bem assente segundo o qual um acto que, considerado no seu conjunto, constitui um verdadeiro regulamento, pode apesar disso conter disposições individuais que constituem na realidade decisões. Consiste em dizer que uma mesma disposição pode constituir um verdadeiro regulamento relativamente a certas pessoas sendo, na realidade, uma decisão relativamente a outras pessoas.

42. Embora a teoria do hibridismo, como poderia designar-se, pareça evitar o problema que reside no facto de se considerar que um acto que institui um direito *antidumping* é automaticamente nulo se, em substância, constituir uma decisão, essa teoria suscita problemas de lógica que lhe são próprios. Com efeito, exige que se considere uma situação em que um acto de carácter geral é ao mesmo tempo restrito, na sua aplicação, a um número limitado de pessoas (ver o processo Producteurs de fruits, p. 918). Esta dificuldade parece ter sido reconhecida no processo 45/81, Moksel/Comissão, n.° 18 (Recueil 1982, p. 1129), no qual o Tribunal declarou que «uma disposição única não pode, com efeito, revestir simultaneamente a natureza de acto de alcance geral e a de acto individual».

43. No processo Allied Corporation, o advogado-geral VerLoren van Themaat indicou (p. 1041) que essa posição não se aplicava no domínio do *dumping*, mas não se encontra, na jurisprudência do Tribunal, nem uma adesão inequívoca à teoria do hibridismo, nem uma rejeição expressa da mesma. O processo em que o Tribunal esteve talvez mais próximo de admitir essa teoria é sem dúvida o processo Alusuisse, no qual declarou que «estas medidas apresentam-se pois, relativamente aos importadores independentes que, ao contrário dos exportadores, não são especificamente designados na regulamentação, como medidas de carácter geral na acepção do artigo 189.°, segundo parágrafo, do Tratado, porque se aplicam a situações objectivamente determinadas e produzem efeitos jurídicos relativamente a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstracta» (n.° 9).

44. Esta afirmação poderia ser considerada como uma aceitação da teoria do hibridismo, já que sugere que as medidas impugnadas não têm carácter geral relativamente aos exportadores especificamente designados. Todavia, no processo Allied Corporation, o Tribunal declarou simplesmente (n.° 11) que, embora as medidas que instituem direitos *antidumping* tenham:

«pela sua natureza e alcance um carácter normativo, na medida em que se aplicam à generalidade dos operadores económicos interessados, nem por isso está excluído que as suas disposições digam directa e individualmente respeito aos produtores e exportadores a quem são imputadas as práticas de *dumping*».

O Tribunal não apreciou em separado a questão de saber se os regulamentos impugnados constituíam na realidade decisões, mas limitou-se ao problema do interesse directo e individual. O Tribunal adoptou uma abordagem similar nos processos «motores eléctricos» e «fotocopiadores de papel normal» (C-133/87 e C-150/87, Nashua Colect. 1990, p. I-719, e C-156/87, Gestetner, Colect. 1990, p. I-781), nos quais não procurou averiguar se os regulamentos impugnados constituíam na realidade decisões.

45. No processo Timex, a posição do Tribunal foi ligeiramente diferente. Depois de ter concluído que o regulamento impugnado estava «baseado na situação individual da recorrente», declarou: «daí resulta que o acto impugnado constitui relativamente à Timex Corporation uma decisão que lhe diz directa e individualmente respeito...» (n.° 16). Todavia, o Tribunal de Justiça não explicou por que razão considerou que o regulamento impugnado era na realidade uma decisão, e a formulação utilizada no processo Timex não aparece nos processos posteriores que mencionei.

46. Estes processos fornecem alguns elementos a favor da teoria do hibridismo na medida em que neles se reconhece que alguns recorrentes poderiam ter legitimidade para impugnar medidas, que, em termos absolutos, têm carácter normativo. Todavia, se a necessidade de provar que um acto impugnado era na realidade uma decisão fosse distinta da necessidade de provar um interesse directo e individual, seria de esperar que o Tribunal de Justiça explicasse, em processos em que são julgados admissíveis recursos de anulação de regulamentos, por que razão considera que todas as condições estão preenchidas. O facto de, na maioria dos processos deste tipo, o Tribunal não mencionar a verdadeira natureza do acto impugnado, leva a pensar que, se um recorrente provar que um regulamento lhe diz directa e individualmente respeito, o Tribunal não exige que prove, além disso, que o acto é na realidade uma decisão. Apesar de o Tribunal de Justiça ter considerado em alguns processos que um regulamento implicava uma decisão, essa condição parece actualmente, para todos os efeitos, estar efectivamente compreendida na do interesse individual.

47. Apenas nos processos em que o Tribunal decide que o recurso é inadmissível é que baseia a sua posição na conclusão de que o acto em questão é na realidade um regulamento (ver os processos Sermes, Frimodt Pedersen, Nuova Ceam, já referidos). Mesmo neste caso, nota-se uma evolução na abordagem do Tribunal: no processo C-157/87, um dos processos dos «motores eléctricos», o Tribunal considerou que um recurso interposto por um importador exclusivo era inadmissível apenas em virtude de o recorrente não ser individualmente afectado (ver o n.° 12).

48. Esta análise não se limita ao domínio *antidumping*. Parece resultar do acórdão do Tribunal no processo Producteurs de fruits que um verdadeiro regulamento não pode respeitar individualmente a quem quer que seja, o que implica que, uma vez demonstrado o interesse individual, a medida impugnada constitui necessariamente uma decisão. Da mesma forma, no processo 100/74, CAM/Comissão (Recueil 1975, p. 1393), o Tribunal considerou que o acto impugnado, que tinha aparência de um regulamento, afectava «um número determinado de operadores identificados em virtude de um comportamento individual que tiveram ou se considera terem tido no decurso de um período delimitado» (n.° 18). Ao julgar admissível o pedido do recorrente, o Tribunal declarou que:

«uma tal medida, mesmo que faça parte de um conjunto de disposições de carácter normativo, diz individualmente respeito aos sujeitos de direito visados, na medida em que afecta a sua posição jurídica em virtude de uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e os individualiza de forma análoga à do destinatário» (n.° 19).

O acórdão não contém qualquer discussão sobre a questão do interesse directo nem sobre a questão de saber se o acto impugnado era em substância uma decisão.

49. Mais recentemente, no acórdão de 26 de Junho de 1990, Sofrimport/Comissão (C-152/88, Colect., p. I-2477), que tem por objecto um recurso de anulação de dois regulamentos, o Tribunal considerou que:

«No que respeita à admissibilidade do recurso de anulação, deve examinar-se se os actos impugnados dizem respeito directa e individualmente à recorrente, na acepção do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado.»

O Tribunal considerou que a recorrente era simultaneamente directa e individualmente atingida por algumas das disposições dos actos impugnados, o que implicava que o recurso era admissível relativamente a essas disposições. A questão de saber se estas constituíam na realidade decisões não foi discutida no acórdão.

50. Pode objectar-se a esta análise que a mesma pode parecer incompatível com a redacção do artigo 173.°, segundo parágrafo, que faz pensar que a exigência de uma decisão é distinta da do interesse individual. Todavia, quando se trata de garantir o respeito do direito, em conformidade com o artigo 164.° do Tratado, o Tribunal tem demonstrado que não se considera obrigado pela redacção estrita do artigo 173.°. Isso resulta claramente dos processos em que o Tribunal reconheceu a legitimidade passiva e activa do Parlamento Europeu em recursos de anulação, não obstante a ausência de qualquer referência ao Parlamento Europeu nessa disposição (ver, respectivamente, o processo 294/83, Les Verts/Parlamento, Colect. 1986, p. 1339; e acórdão de 22 de Maio de 1990, Parlamento/Conselho, «Tchernobyl», C-70/88, Colect., p. I-2041).

51. Em minha opinião, o artigo 173.° deveria ser interpretado de forma extensiva, à luz da evolução da Comunidade. Este ponto de vista encontra apoio no acórdão Les Verts, em que o Tribunal explicou a sua decisão de autorizar os recursos de anulação contra actos vinculativos do Parlamento, apesar da ausência de qualquer referência a este no artigo 173.°, em virtude de, na época em que o artigo 173.° foi redigido, o Parlamento não ter o poder de adoptar tais actos. Considero que é necessária uma abordagem semelhante no contexto de medidas que apresentam as características específicas dos regulamentos *antidumping*. O sistema do regulamento de base só pode ser adaptado no âmbito do artigo 173.° se esta disposição for interpretada com flexibilidade, à luz dos objectivos que lhe estão subjacentes.

52. É manifestamente desejável, no interesse de uma boa administração do processo previsto pelo regulamento de base, que quem é afectado de forma particular pelos regulamentos que instituem direitos *antidumping* tenha a possibilidade de impugnar estes regulamentos perante o Tribunal. Em minha opinião, estes regulamentos podem ser impugnados por qualquer pessoa a quem os mesmos digam directa e individualmente respeito. Na realidade, pouco importa que a razão disso seja que, uma vez provado o interesse individual, a medida impugnada deve ser automaticamente considerada uma deci-

são, ou que simplesmente não é necessário demonstrar que a medida impugnada é uma decisão quando está provado o interesse individual. O que importa é não interpretar o artigo 173.°, segundo parágrafo, num sentido tão estrito que o Tribunal se encontre na impossibilidade de executar a obrigação que lhe impõe o artigo 164.°

53. Todavia, o Tribunal deveria afirmar claramente, a meu ver, o que já resulta implicitamente da tendência dominante da sua jurisprudência, ou seja, que a exigência de uma decisão não existe independentemente da do interesse individual. Além disso, não deveria adoptar uma interpretação demasiado estrita desta última exigência nos processos *antidumping*, porque isso excluiria também o exercício de um poder de fiscalização efectivo. Este problema será analisado mais em detalhe no ponto seguinte destas conclusões.

b) O *interesse directo e individual*

54. No caso dos autos, não restam quaisquer dúvidas de que a Extramet é directamente abrangida pelo regulamento impugnado: na sequência da sua adopção, o direito previsto foi automaticamente aplicado e cobrado (ver os primeiros processos dos «rolamentos de esferas»). A única questão que subsiste é, pois, a de saber se a Extramet é individualmente abrangida por este regulamento.

55. O Conselho afirma, com o apoio da Péchiney e da chambre Syndicale, que esta questão exige uma resposta negativa. Na sua opinião, a Extramet apenas é afectada pelo regulamento impugnado em virtude da sua qualidade de importador de cálcio-metal. Ora, este critério não é suficiente para distinguir a Extramet de qualquer outra pessoa que exerça a mesma actividade ou que possa fazê-lo no futuro (ver os processos Alusuisse e Allied Corporation). A Extramet sustenta que seria injusto não lhe aplicar o mesmo tratamento que aos exportadores e aos denunciantes, uma vez que participou directamente em cada uma das fases do processo e é claramente identificada tanto no regulamento provisório como no regulamento impugnado.

56. No passado, o Tribunal rejeitou a ideia de que a participação num inquérito preparatório poderia conferir ao importador o direito de impugnar um regulamento que institui um direito *antidumping*. O Tribunal afirmou que a distinção entre um regulamento e uma decisão depende da natureza e dos efeitos jurídicos de um acto, e não do processo que conduziu à sua adopção.

57. Na medida em que resulta da jurisprudência anterior do Tribunal a este propósito que os recorrentes nos processos *antidumping* devem provar que o acto impugnado constitui na realidade uma decisão, esta posição é incompatível com os seus acórdãos mais recentes, que não consideram a exigência de uma decisão como independente da do interesse individual. Na medida em que foi decidido que o processo que conduziu à adopção do regulamento *antidumping* não pode afectar a questão da legitimidade, isso não pode ser conciliado com a jurisprudência quanto ao direito de recurso dos denunciantes. No processo Timex, o recurso interposto por um denunciante foi julgado admissível em virtude dos direitos concedidos aos denunciantes pelo regulamento de base e do papel desempenhado pela recorrente no inquérito preparatório. O Tribunal não viu qualquer obstáculo no facto de, para o denunciante, os efeitos do regulamento impugnado não serem diferentes dos seus efeitos relativamente a outras empresas que exercessem a mesma actividade comercial ou pudessem vir a exercê-la no futuro. É difícil encontrar uma justificação para distin-

guir, a esse respeito, entre a situação dos denunciantes e a dos importadores.

Esta jurisprudência foi confirmada no processo 210/81, Demo-Studio Schmidt/Comissão (Recueil 1983, p. 3045).

58. O Tribunal, aliás, admitiu noutros contextos que a participação num processo que conduz a uma determinação para-judicial dos direitos de uma parte pode ser suficiente para estabelecer a legitimidade de uma pessoa para impugnar essa determinação. Assim, no processo 26/76, Metro/Comissão (Recueil 1977, p. 1875), o Tribunal decidiu que uma empresa que tinha apresentado uma denúncia à Comissão nos termos do artigo 3.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962 (JO 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22), em virtude de o comportamento de outra empresa ser contrário aos artigos 85.° ou 86.° do Tratado, tinha o direito de impugnar uma decisão da Comissão dirigida à segunda empresa, decisão essa que considerava que a prática impugnada era compatível com o Tratado. O Tribunal declarou o seguinte:

59. Da mesma forma, no processo 75/84, Metro/Comissão (Colect. 1986, p. 3021), o Tribunal considerou que a recorrente tinha o direito de impugnar uma decisão da Comissão dirigida a outra empresa, concedendo uma isenção nos termos do artigo 85.°, n.° 3, do Tratado a uma rede de distribuição selectiva dirigida por essa empresa e na qual a recorrente não tinha sido admitida. Embora a decisão impugnada não tenha sido adoptada na sequência de uma denúncia apresentada pela recorrente, esta tinha apresentado observações nos termos do artigo 19.°, n.° 3, do Regulamento n.° 17 antes da adopção da decisão. A Comissão tinha, nomeadamente, tido em conta essas observações. Por essa razão, o pedido da recorrente foi julgado admissível.

«É simultaneamente do interesse da boa justiça e da rigorosa aplicação dos artigos 85.° e 86.° que as pessoas singulares ou colectivas que estejam, nos termos do artigo 3.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 17, habilitadas a pedir à Comissão a declaração de uma infracção aos referidos artigos 85.° e 86.°, possam dispor de uma via de recurso destinada a proteger os seus legítimos interesses, se não for dado provimento, no todo ou em parte, ao seu pedido;

60. O Tribunal seguiu uma análise semelhante no contexto dos auxílios do Estado no processo 169/84, Cofaz/Comissão (Colect. 1986, p. 391). Nesse processo, a recorrente, uma sociedade francesa, pediu a anulação de uma decisão da Comissão dirigida ao Governo neerlandê. A decisão impugnada concluía um processo que tinha sido instaurado nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, na sequência de uma denúncia apresentada em nome da recorrente, a propósito de um sistema preferencial de tarifas de que beneficiavam certos utilizadores de gás natural dos Países Baixos.

... nestas condições, a recorrente deve ser considerada como directa e individualmente abrangida, na acepção do artigo 173.°, segundo parágrafo, pela decisão controvertida e... o recurso é, por isso, admissível» (n.° 13).

61. O Tribunal, referindo-se ao primeiro processo Metro, bem como aos processos Fediol e Demo-Studio Schmidt, reafirmou que:

«nos casos em que um regulamento concede às empresas queixosas garantias processuais facultando-lhes exigir à Comissão verificar uma infracção às regras comunitárias, estas empresas devem dispor de uma via de recurso (nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo) destinada a proteger os seus legítimos interesses» (n.° 23).

O Tribunal observou que, no acórdão Timex, tinha esclarecido que se devia examinar nessa perspectiva o papel desempenhado pela recorrente no processo administrativo que conduziu à adopção da medida impugnada. Entre os elementos pertinentes figurava o facto de a recorrente ter estado na origem da denúncia que deu lugar à instauração do inquérito, que tinha sido ouvida no decurso do inquérito e que o desenrolar do processo tinha sido em larga medida determinado pelas suas declarações.

62. O Tribunal indicou, em conclusão, que as mesmas considerações se aplicavam «às empresas que desempenharam uma função semelhante no quadro do processo referido no artigo 93.° do Tratado se a sua posição no mercado for, no entanto, substancialmente afectada pela medida de auxílio que é o objecto da decisão impugnada» (n.° 25). O Tribunal concluiu, vistos os factos, que estas condições estavam preenchidas. Por consequência, o recurso foi julgado admissível. Uma decisão semelhante foi tomada, relativamente a uma das recorrentes, nos processos apensos 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e outros/Comissão, n.os 22 a 24 (Colect. 1988, p. 219).

63. O Tribunal admitiu que os recorrentes nos processos Metro e nos processos Demo-Studio Schmidt e Cofaz eram individualmente abrangidos pelas medidas impugnadas, apesar de os efeitos dessas medidas relativamente aos recorrentes não serem diferentes dos efeitos que deles resultavam para outras empresas que exerciam actual ou potencialmente actividades comparáveis. A admissibilidade dos pedidos das recorrentes não se baseava na natureza particular dos efeitos que para elas resultavam dos actos impugnados. Nos processos Metro e no processo Demo-Studio Schmidt, os recursos foram julgados admissíveis apenas em virtude do papel desempenhado pelas recorrentes no processo que conduziu à adopção desses actos. O mesmo aconteceu no processo Timex. O facto de a recorrente nesse processo ter apresentado à Comissão uma denúncia visando as práticas que em seguida foram objecto de inquérito não lhe permitia, por si só, provar que a medida impugnada a afectou mais directamente que às suas concorrentes. Ainda nesse caso, a admissibilidade do seu pedido deveu-se unicamente ao seu papel no inquérito preparatório. Da mesma forma, o Tribunal não autoriza todos os exportadores a interpor recurso de anulação, mas apenas as empresas exportadoras que «foram identificadas nos actos da Comissão ou do Conselho ou abrangidas pelos inquéritos preparatórios» (processo Allied Corporation, n.° 12). Ora, os exportadores dessa categoria não serão necessariamente afectados pelos regulamentos *antidumping* de forma diferente dos outros exportadores que assim não foram identificados ou abrangidos.

64. No que respeita aos importadores de produtos sujeitos a um direito *antidumping*, o Tribunal admitiu que estes importadores podem impugnar o regulamento pelo qual o direito foi instituído desde que os seus preços de revenda tenham sidos tomados em conta para efeitos da determinação do preço de exportação do produto referido ou do cálculo do direito. Pode ter sido esse o caso especialmente quando o importador estava associado ao exportador.

65. Todavia, o facto de a Comissão ter tido em conta os preços de revenda de um importador não demonstra por si só que esse importador é afectado de forma mais directa, ou de forma qualitativamente diferente, que os outros importadores cujos preços de revenda não foram tomados em consideração. Na prática, os efeitos para a primeira categoria de importadores podem mesmo revelar-se menos graves que os efeitos para a segunda categoria, em virtude de a Comissão ter tido em conta a situação específica dos membros da primeira categoria. O facto de os preços de revenda de um importador terem sido utilizados pela Comissão para determinar a existência de *dumping* ou para calcular o direito pode, pois, ser simplesmente considerado como uma forma particular de envolvimento no processo que conduziu à instituição do direito. Em minha opinião, este facto não deveria conferir a esses importadores direitos mais amplos do que aqueles de que dispõem os importadores que participaram no processo de outras formas.

66. Estas considerações levam a pensar que não existe qualquer fundamento lógico para se fazer uma distinção rígida, a esse respeito, entre produtores, exportadores, denunciantes e importadores. Na minha opinião, o Tribunal deveria admitir que se devem aplicar critérios semelhantes para determinar a admissibilidade de recursos interpostos por empresas em cada uma destas categorias. Existem razões particularmente fortes para reconhecer a admissibilidade de um recurso interposto por qualquer empresa cuja participação no processo perante a Comissão possa ser considerada como tendo influído no resultado do mesmo.

67. No que respeita à Extramet, resulta claramente do preâmbulo do regulamento impugnado que ela fez pleno uso dos direitos que lhe foram conferidos, enquanto parte interessada, pelo regulamento de base. Embora, diferentemente do regulamento provisório, o regulamento impugnado não mencione expressamente a Extramet, uma grande parte do seu preâmbulo procura refutar a argumentação de um importador que não é identificado mas que não se contesta não ser senão a Extramet. É igualmente claro, para parafrasear a formulação do Tribunal no processo Cofaz, que a posição da Extramet no mercado em questão foi substancialmente afectada pelo regulamento impugnado.

68. Considero que uma empresa deve, em princípio, ter a possibilidade de impugnar um regulamento *antidumping* quando seja identificada, ainda que implicitamente, pelo regulamento ou tenha desempenhado um papel importante no processo que conduziu à sua adopção, pelos menos quando a sua posição no mercado em questão tenha sido substancialmente afectada. Resta, contudo, examinar uma última questão antes de chegar a uma conclusão sobre a admissibilidade do recurso da Extramet, e trata-se das vias de recurso nos tribunais nacionais.

c) *As vias de recurso nos tribunais nacionais*

69. Para refutar o argumento segundo o qual a recusa de legitimidade aos importadores independentes os privaria do acesso a qualquer forma de fiscalização jurisdicional, o Tribunal observou, nos processos Alusuisse e Allied Corporation, que o importador que tinha interposto recurso tinha a liberdade de impugnar a cobrança do direito nos tribunais de um Estado-membro, podendo assim a validade de um regulamento que institui um direito ser impugnada e originar o reenvio para o Tribunal de Justiça nos termos do artigo 177.° Por consequência, coloca-se a questão de saber se a exis-

tência dessa via de recurso deve excluir a possibilidade de um recurso nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo.

70. O acesso aos tribunais nacionais não está, naturalmente, limitado aos importadores independentes, mas está igualmente à disposição dos importadores que já têm legitimidade para agir nos termos da jurisprudência do Tribunal. Não é, pois, manifestamente, um factor decisivo. Além disso, como observou o advogado-geral Reischl no processo 138/79, Roquette Frères/Conselho (Recueil 1980, p. 3333, 3367), o artigo 173.° não contém qualquer indicação no sentido de a admissibilidade do recurso de anulação depender da inexistência de outras vias de recurso nos tribunais dos Estados-membros. Se fosse esse o caso, o resultado estaria longe de ser satisfatório, porque a existência e o âmbito de qualquer via de recurso interna dependerá do direito nacional.

71. Em todo o caso, os processos nos tribunais nacionais, enquanto alternativa a um recurso directo para o Tribunal de Justiça, apresentam graves inconvenientes para um importador no contexto *antidumping*. Os tribunais nacionais, desprovidos de experiência particular neste domínio e não beneficiando da participação do Conselho e da Comissão, não são o local mais adequado para tratar as impugnações de regulamentos *antidumping*. As suas decisões não terão provavelmente o carácter uniforme que poderia ser obtido por um acórdão do Tribunal de Justiça, ou de uma jurisdição comunitária especializada como o Tribunal de Primeira Instância, se a competência para estes processos lhe fosse confiada. Mesmo pela via do artigo 177.°, o acórdão do Tribunal apenas incidirá sobre os pontos específicos que lhe sejam submetidos. É verdade que o Tribunal tem a vantagem, para decidir desses processos, de dispor dos pareceres das instituições comunitárias e dos Estados-membros se eles optarem por intervir, mas a decisão do litígio compete sempre em último lugar ao tribunal nacional.

72. Os processos nos tribunais nacionais, com a fase suplementar do reenvio nos termos do artigo 177.°, podem aumentar consideravelmente os prazos e os custos. Além disso, os tribunais nacionais não são competentes para declarar a invalidade de regulamentos comunitários, visto que, em conformidade com o acórdão proferido no processo 314/85, Foto-Frost (Colect. 1987, p. 4199), apenas o Tribunal de Justiça pode tomar uma decisão nesse sentido. O risco de atraso inerente aos processos instaurados nos tribunais nacionais, com a eventualidade de recursos no âmbito do sistema nacional, torna provável a necessidade de medidas provisórias nos processos *antidumping*, sendo certo que os tribunais nacionais não parecem constituir a jurisdição adequada para conceder tais medidas. Embora os tribunais nacionais tenham competência para suspender uma medida nacional baseada num regulamento comunitário enquanto se aguarda um acórdão do Tribunal sobre a validade do regulamento (ver os processos apensos C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Colect. 1991, p. I-415), o exercício dessa competência está sujeito a um certo número de condições e depende, em certa medida, da apreciação discricionária dos tribunais nacionais. Em todo o caso, as medidas provisórias concedidas por um tribunal nacional seriam limitadas ao Estado-membro em questão. Isso poderia obrigar os importadores a instaurar processos em vários Estados-membros, o que comprometeria a uniformidade de aplicação do direito comunitário.

73. Além disso, o reenvio por um tribunal nacional a propósito da validade de um regulamento nem sempre fornece ao Tribunal de Justiça uma ocasião tão favorável para

examinar a questão como um recurso directo contra a instituição que o adoptou. Esse inconveniente é claramente ilustrado pelo processo C-323/88, Sermes (Colect. 1990, p. I-3027), no qual se pediu que o Tribunal de Justiça decidisse a título prejudicial sobre a validade do regulamento que instituía um direito *antidumping* definitivo sobre certos motores eléctricos. Um recurso directo pelo recorrente no processo principal tinha sido anteriormente julgado inadmissível pelo Tribunal (ver o processo 276/86, já referido). A questão submetida ao Tribunal limitava-se a perguntar, em substância, se o regulamento impugnado era válido, e o tribunal de reenvio não dava qualquer esclarecimento sobre as razões das suas dúvidas quanto à validade do regulamento.

74. Um reenvio formulado de forma tão geral complicaria seriamente, na maior parte dos casos, a tarefa do Tribunal de Justiça, porque o Conselho, a Comissão e os Estados-membros, que podem apresentar observações escritas, não teriam sequer conhecimento dos problemas a tratar. No caso concreto do processo Sermes, este problema era menos grave, porque a validade do regulamento impugnado era também objecto de uma série de recursos directos (já referidos sob o nome de «processos dos motores eléctricos»). Todavia, na hipótese normal, e mesmo que os problemas tenham sido plenamente identificados no despacho de reenvio, os processos nos termos do artigo 177.° podem não fornecer um meio de recurso efectivo em casos *antidumping*, em virtude da natureza do processo. Quando são suscitadas questões de direito e de facto complexas, apenas uma troca completa de alegações, como ocorre num recurso directo, se revela adequada para que essas questões sejam devidamente examinadas. Além disso, só um recurso directo para o Tribunal de Justiça oferece a todas as partes abrangidas pela instituição do direito referido, incluindo a indústria comunitária, a possibilidade de participar no processo.

Conclusão

75. Em consequência, considero que o Tribunal deve reconhecer que um acto que institui um direito *antidumping* diz directa e individualmente respeito a qualquer empresa que possa provar:

a) que foi identificada, expressa ou implicitamente, no acto em questão; ou

b) que participou nos inquéritos preparatórios de forma que possa ser considerada como tendo influenciado o seu resultado, pelo menos quando a sua posição no mercado seja substancialmente afectada pela medida.

Em minha opinião, o Tribunal deveria clarificar a sua jurisprudência reconhecendo expressamente que um recorrente, pelo menos no domínio *antidumping*, não é obrigado, para provar a sua legitimidade, a analisar a questão suplementar de saber se o acto impugnado constitui na realidade um regulamento ou uma decisão.

76. Esta posição está em conformidade com a finalidade do artigo 173.°, que se destina a permitir às pessoas impugnar actos que tenham uma incidência particular para elas, ao mesmo tempo que limita o direito de impugnar regulamentos para evitar que a sua anulação seja pedida por uma categoria ilimitada de recorrentes. Sinto-me encorajado nessa via pelo facto de esta análise estar em conformidade com a proposta pelo advogado-geral Mischo no processo Nashua, já referido, no qual declarou, no n.° 33 das conclusões, que «o que me parece determinante, no que respeita à admissibilidade em matéria de processos *antidumping*, não é tanto a qualidade de produtor-exportador

ou de importador associado de um recorrente, mas o modo como a situação concreta foi tomada em consideração». Embora o Tribunal tenha julgado o recurso admissível nesse processo, pôde evitar definir o recorrente como exportador ou importador em virtude da sua relação particular com o fabricante do produto em questão (ver também o processo Gestetner, já referido). O Tribunal não procurou, pois, averiguar em que medida um importador no sentido estrito do termo teria legitimidade para impugnar o acto controvertido. Ora, no caso dos autos, esta questão não pode ser evitada.

77. Chego, pois, à conclusão de que a Extramet, que preenche todas as condições atrás mencionadas, tem legitimidade para impugnar o regulamento, nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo.

78. Se o Tribunal decidir conformar-se com a jurisprudência existente e declarar que o pedido da Extramet de anulação do regulamento impugnado é totalmente inadmissível, a mesma sorte deveria ser reservada, em minha opinião, ao seu pedido visando a invalidade do vigésimo quarto considerando. Este está redigido como segue:

«Um importador independente solicitou igualmente uma isenção especial caso fosse tomada a decisão de criar direitos definitivos. O Conselho não pode atender este pedido por parte de um importador independente quando é claro ser do interesse da Comunidade a adopção de medidas que impeçam o efeito prejudicial das importações chinesas e soviéticas e uma vez que este objectivo seria anulado se esta isenção fosse concedida e que seria igualmente difícil justificá-la com base na igualdade de tratamento de todos os importadores.»

79. É duvidoso que um considerando possa algum dia ser objecto, por si só, de um recurso de anulação, dado que os considerandos não produzem qualquer efeito jurídico para os particulares, limitando-se a explicar a parte decisória do acto de que fazem parte. Resulta daí que o vigésimo quarto considerando do regulamento impugnado não é, em si, susceptível de fiscalização nos termos do artigo 173.° A impugnação da Extramet a propósito deste considerando deve por isso ser considerada como dirigida contra o regulamento controvertido, na medida em que foi recusada a isenção pedida. Enquanto tal, deve, em minha opinião, ser admitida ou rejeitada com o pedido da Extramet que visa o regulamento impugnado na sua totalidade.

80. Em consequência proponho que o Tribunal:

1) julgue o recurso admissível;

2) reserve para final a decisão quanto às despesas.