ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
22 de Outubro de 1991 *

No processo C-16/90,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Finanzgericht Bremen (Segunda Secção), destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

Detlef Nölle, agindo sob a designação comercial «Eugen Nölle»,

e

Hauptzollamt Bremen-Freihafen,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do Regulamento (CEE) n. 725/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, que introduz um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de escovas e pincéis para pintar, caiar, envernizar ou semelhantes originários da República Popular da China, e que determina a cobrança definitiva do direito *antidumping* provisório introduzido sobre essas importações (JO L 79, p. 24),

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

composto por: Sir Gordon Slynn, presidente de secção, exercendo funções de presidente, F. Grévisse, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: D. Louterman, administradora principal

* Língua do processo: alemão.

vistas as observações escritas apresentadas:

— por Detlef Nölle, agindo sob a designação comercial «Eugen Nölle», demandante no processo principal, por Frank Montag, advogado no foro de Colónia;

— pelo Conselho das Comunidades Europeias, representado por Erik Stein, consultor jurídico, na qualidade de agente;

— pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eric White, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Reinhard Wagner, magistrado alemão destacado na Comissão no âmbito das trocas com funcionários nacionais;

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Detlef Nölle, do Conselho e da Comissão, representada por Eric White, membro do Serviço Jurídico, e Claus-Michael Happe, funcionário alemão destacado junto da Comissão no âmbito das trocas com funcionários nacionais, na audiência de 16 de Janeiro de 1991,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 4 de Junho de 1991,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 12 de Dezembro de 1989, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de Janeiro de 1990, o Finanzgericht Bremen (Segunda Secção) apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 725/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, que introduz um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de escovas e pincéis para pintar, caiar, envernizar ou semelhantes originários da República Popular da China e que determina a cobrança definitiva do direito *antidumping* provisório introduzido sobre essas importações (JO L 79, p. 24).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe Detlef Nölle, agindo sob a designação comercial «Eugen Nölle» (a seguir «Nölle»), ao Hauptzollamt Bremen-Freihafen (a seguir «Hauptzollamt»), a propósito dos direitos *antidumping* definitivos a que o Hauptzollamt submeteu as suas importações de pincéis provenientes da China.

3 Em 21 de Novembro de 1988, 8 de Fevereiro e 14 de Fevereiro de 1989, Nölle apresentou ao Hauptzollamt, para a sua colocação em livre prática, três lotes de pincéis para pintar e para limpar originários da China e pertencentes à subposição 9603 40 10 da nomenclatura combinada. Inicialmente, o Hauptzollamt exigiu, nos termos do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 3052/88 da Comissão, de 29 de Setembro de 1988, que institui um direito *antidumping* provisório sobre as importações de certas escovas para pintar, caiar, envernizar ou semelhantes originárias da República Popular da China (JO L 272, p. 16), o pagamento de um direito *antidumping* provisório relativamente ao qual Nölle prestou uma garantia nos termos do artigo 1.°, n.° 4, deste último regulamento, sob a forma de uma caução bancária solidária de, respectivamente, 31 000 DM, 17 000 DM e 4 400 DM, ou seja, um total de 52 400 DM relativamente aos três lotes.

4 Por três decisões de 14 de Abril de 1989, o Hauptzollamt pediu em seguida a Nölle o pagamento relativamente às três importações, respectivamente, de 29 937,04 DM, 16 972,57 DM e 4 307,79 DM, ou seja, um total de 51 217,40 DM, a título de direitos *antidumping* definitivos, correspondentes, nos termos do artigo 1.° do referido Regulamento n.° 725/89 (a seguir «regulamento litigioso»), a 69 % do preço líquido por peça, franco fronteira comunitária, não desalfandegada.

5 Em 3 de Maio de 1989, Nölle apresentou uma reclamação junto do Hauptzollamt, alegando que as decisões de 14 de Abril anterior eram ilegais pela razão de que o regulamento litigioso em que foram fundamentadas tinha sido adoptado em vários aspectos com violação de normas comunitárias de hierarquia superior. Na sequência do indeferimento da sua reclamação, Nölle interpôs recurso de anulação dessas decisões para o Finanzgericht Bremen.

6 Foi nesse contexto que o órgão jurisdicional nacional apresentou ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O Regulamento (CEE) n.° 725/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, é válido?»

7 Para mais ampla exposição da matéria de facto do processo na causa principal, da tramitação processual, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos dos autos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

8 O órgão jurisdicional nacional fundamenta as suas dúvidas sobre a validade do regulamento litigioso nas razões invocadas pelo demandante no processo principal, a saber, nomeadamente, violação do artigo 2.°, n.° 5, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 2423/88 do Conselho, de 11 de Julho de 1988, relativo à defesa contra as importações 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»).

9 Esta disposição prevê que:

«No caso de importações provenientes de países que não têm uma economia de mercado [...] o valor normal é determinado, por uma forma adequada e razoável, com base num dos critérios seguintes:

a) o preço a que um produto similar de um país terceiro de economia de mercado é realmente vendido:

i) para consumo no mercado interno nesse país,

ou

ii) a outros países, incluindo a Comunidade...»

10 Em primeiro lugar, deve sublinhar-se que o objectivo do artigo 2.°, n.° 5, do regulamento de base é evitar a tomada em consideração dos preços e dos custos dos países sem economia de mercado, quer dizer, que não são a resultante normal das forças que se exercem no mercado (ver acórdão de 11 de Julho de 1990, Neotype Techmashexport/Comissão e Conselho, C-305/86 e C-160/87, Colect., p. I-2945).

11 Também há que recordar que a escolha do país de referência se insere no âmbito do poder de apreciação de que as instituições dispõem na análise de situações económicas complexas.

12 O exercício desse poder é, contudo, sujeito ao controlo jurisdicional. Com efeito, resulta de jurisprudência constante que, no âmbito desse controlo, o Tribunal verifica o cumprimento das regras de processo, a exactidão material dos factos considerados para a escolha contestada, a ausência de erro manifesto na apreciação desses factos ou de desvio de poder (acórdãos de 7 de Maio de 1987, Toyo/Conselho, 240/84, Colect., p. 1809, e Nippon/Conselho, 258/84, Colect., p. 1923).

13 Especialmente quanto à escolha do país de referência, deve verificar-se se as instituições não deixaram de tomar em consideração elementos essenciais para determinar o carácter adequado do país escolhido e se os elementos do processo foram examinados com toda a diligência exigida para que se possa considerar que o valor normal foi determinado de forma apropriada e razoável.

14 Nölle alega que o valor normal não foi determinado dessa forma, dado que o Sri Lanka, escolhido como país de referência, não satisfaz nenhuma das condições que, segundo a prática habitual, a Comissão teria até ao presente tido em conta, ou seja, a existência no país em causa de um produto similar, de um volume e de métodos de produção similares, de condições de acesso às matérias-primas comparáveis às do país de exportação em causa e de preço resultante do jogo das regras da economia de mercado.

15 A este respeito, Nölle alega, em primeiro lugar, que a China produz pincéis do tipo redondo, do tipo espalmado e para aquecimento, ao passo que o Sri Lanka só fabrica pincéis do tipo espalmado, assim como outros não abrangidos pelo direito *antidumping* em causa.

16 Todavia, a Comissão considera que os pincéis do Sri Lanka são similares aos chineses, porque essencialmente fabricados à base de pêlos de animais e têm cabos de madeira de uma espessura análoga, uma virola, quantidade e peso de pêlos, bem como cerdas, análogos à dos pincéis chineses. Assim, é indiferente, em sua opinião, que o Sri Lanka só produza pincéis do tipo espalmado.

17 Deve declarar-se que nem as peças processuais, enviadas pelo órgão jurisdicional nacional, nem os documentos e explicações apresentados no decurso da audiência perante o Tribunal de Justiça indicam, de modo conclusivo, se os produtos em causa são ou não similares. Deste modo, não está provado que as instituições tenham cometido um erro manifesto de apreciação a esse respeito.

18 Nölle alega, em segundo lugar, que os volumes de produção não são comparáveis, porque no Sri Lanka só existem dois produtores importantes, um dos quais não fabrica praticamente os produtos em causa, ao passo que na China havia pelo menos 150 pequenas e médias empresas e o volume de produção seria aí, de facto, pelo menos 200 vezes mais elevado que no Sri Lanka.

19 Segundo a Comissão, o facto de o volume de produção da China ser mais elevado que o do Sri Lanka não é relevante, porque o carácter determinante para o cálculo do valor normal é os custos de produção das empresas individuais. Ora, nesses dois países, trata-se de pequenas ou médias empresas com fabrico artesanal caracterizado pela importância do factor trabalho e o baixo nível dos salários.

20 Há que recordar que, segundo, nomeadamente, o acórdão de 11 de Julho de 1990, Neotype Techmashexport/Comissão e Conselho, atrás referido (n.° 10), a dimensão do mercado interno não é, em princípio, um elemento susceptível de entrar em consideração na escolha do país de referência, nos termos do artigo 2.°, n. 5, do regulamento de base, uma vez que haja, durante o período de inquérito, um número suficiente de transacções para garantir a representatividade desse mercado em relação às exportações em causa. Neste contexto, deve recordar-se que, no acórdão de 5 de Outubro de 1988, Brother, n.os 12 e 13 (250/85, Colect., p. 5863), o Tribunal não acolheu a contestação da prática das instituições consistente em fixar o limiar da representatividade do mercado interno para efeitos do cálculo do valor normal em 5 % das exportações em causa.

21 Na audiência, Nölle e a Comissão estão de acordo em considerar que o volume das exportações de escovas e pincéis chineses com destino à Comunidade era de cerca de 60 milhões de peças, enquanto a produção global do Sri Lanka é da ordem de 750 000 peças por ano, o que representa 1,25 % do volume das exportações em causa.

22 Há que sublinhar que, se o simples facto de o volume de produção do país de referência ser inferior ao limiar de 5 % não implica necessariamente que a escolha desse país não possa ser considerada adequada e razoável, 1,25 % constitui todavia um índice da baixa representatividade do mercado tomado em consideração.

23 Deve dizer-se também que a Comissão e o Conselho não apresentaram, no decurso da fase escrita do processo e da audiência, qualquer dado ou precisão susceptível de demonstrar que, como afirmavam, os métodos de produção no Sri Lanka consistiam no fabrico artesanal caracterizado pela importância do factor trabalho e pelo baixo nível do salário que eram, consequentemente, comparáveis aos métodos de produção na China.

24 Em terceiro lugar, Nölle sustenta que a indústria do Sri Lanka é obrigada a importar tanto as cerdas de porco como as madeiras para os cabos e as virolas, ao passo que a República Popular da China dispõe de praticamente 85 % do mercado mundial das cerdas de porco.

25 Por seu turno, a Comissão alega que a pretensa vantagem decorrente do acesso às matérias-primas não pode ser quantificado de modo satisfatório num país que não tem uma economia de mercado e que, de qualquer modo, essa vantagem pode ser compensada por outras vantagens concorrenciais que existem num país de economia de mercado. Além disso, quanto às matérias-primas importadas para o fabrico dos pincéis, foram, na sua opinião (ver n.° 20 dos considerandos do regulamento litigioso) efectuados ajustamentos, e a Comissão deduziu 25 % do preço já ajustado, para tomar em consideração diferenças de qualidade.

26 Este argumento da Comissão não pode ser acolhido. Em primeiro lugar, resulta da prática constante das instituições comunitárias que a comparabilidade do acesso às matérias-primas deve ser tomada em consideração para a escolha do país de referência [ver, por exemplo, Regulamento (CEE) n. 407/80 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 1980, que introduz um direito *antidumping* definitivo sobre um determinado carbonato de sódio originário da União Soviética, JO L 48, p. 1]. Em segundo lugar, as vantagens que decorrem do acesso às matérias-primas não podem ser excluídas só pelo facto da inexistência de uma economia de mercado no país de exportação. Dado que o artigo 2.°, n.° 5, do regulamento de base só deve precisamente aplicar-se no caso de importações provenientes de países que não têm uma economia de mercado, esse argumento equivaleria a esvaziar de conteúdo qualquer possibilidade de comparação entre os custos de produção de países cujas condições do mercado sejam diferentes.

27 Por último, Nölle alega que os preços praticados no Sri Lanka não decorrem das regras de uma economia de mercado, dado que aí não existe qualquer concorrência natural. Sublinha, a este respeito, que dois produtores partilham cerca de 90 % do mercado interno, e que aquele dos dois produtores que fabrica produtos comparáveis aos importados da China é uma filial de um fabricante comunitário que assumiu uma posição determinante no processo *antidumping* intentado pelos fabricantes europeus.

28 A Comissão sustenta que esse facto não implica a existência de um acordo relativo aos preços ou a ausência de concorrência suficiente.

29 A este respeito, é necessário sublinhar que, se o simples facto de existirem apenas duas empresas no país de referência não exclui, por si, que os preços sejam o resultado de uma concorrência real, Nölle procedeu, no decurso da fase escrita do processo e da audiência, sem ser contraditada pela Comissão, a comparações de preços donde resulta que os praticados pelos produtores do Sri Lanka são mais elevados que os aplicados pelos dois produtores representativos da Comunidade. Além disso, Nölle apresentou dois documentos provenientes das empresas do Sri Lanka em causa e donde resulta que estas só podem abastecer a Comunidade em baixa medida, dado que a produção dos pincéis está adaptada às necessidades do mercado interno e os preços não apresentam qualquer interesse em relação aos que a sociedade-mãe pode oferecer na Europa.

30 Resulta de tudo o que precede que Nölle apresentou elementos suficientes, já conhecidos da Comissão e do Conselho no decurso do processo *antidumping*, para criar dúvidas quanto ao carácter adequado e razoável da escolha do Sri Lanka como país de referência.

31 As instituições todavia concluíram que o Sri Lanka era uma escolha adequada e razoável e consequentemente não tomaram Taiwan em consideração, como tinha sido proposto pelo demandante.

32 Há que salientar a este respeito que, embora as instituições não sejam obrigadas a tomar em consideração todos os países de referência propostos pelas partes no âmbito de um processo *antidumping*, as dúvidas surgidas, no caso concreto, quanto à escolha do Sri Lanka, deviam ter levado a Comissão a examinar de modo mais aprofundado a proposta formulada pelo demandante.

33 Resulta dos considerandos do regulamento litigioso que Taiwan foi tomado em consideração como eventual país de referência, mas que as instituições excluíram essa possibilidade pela razão das características físicas e dos custos de produção dos produtos serem diferentes e de os produtores de Taiwan contactados terem recusado colaborar (pontos 16 e 17 dos considerandos do regulamento litigioso).

34 Estas afirmações não foram apoiadas por qualquer precisão nem pela apresentação de qualquer elemento de facto. No que se refere, em especial, à alegada recusa de cooperação por parte dos produtores de Taiwan, deve referir-se que a carta dirigida aos dois principais produtores de Taiwan, que a Comissão apresentou no decurso da audiência, não pode ser considerada uma tentativa suficiente para obter informações, tendo em consideração o seu teor e a extrema brevidade do prazo de resposta fixado, que tornavam praticamente impossível a cooperação dos produtores em questão.

35 Perante o conjunto das circunstâncias atrás referidas, parece, por um lado, que diversos elementos, conhecidos das instituições, eram susceptíveis, de qualquer modo, de suscitar dúvidas quanto ao carácter adequado do Sri Lanka como país de referência e, por outro, que as instituições não fizeram esforços sérios e suficientes para examinar se Taiwan podia ser considerado um país de referência adequado.

36 Nestas condições, deve considerar-se que o valor normal não foi determinado «por uma forma adequada e razoável», na acepção do artigo 2.°, n.° 5, alínea a), do regulamento de base.

37 Deste modo, tendo a instituição do direito *antidumping* ocorrido com violação dessa disposição, o regulamento litigioso deve ser considerado inválido, sem ter de se examinar os outros fundamentos de invalidade invocados pelo órgão jurisdicional nacional.

38 Assim, há que responder à questão apresentada no sentido de que o Regulamento n.° 725/89 é inválido.

Quanto às despesas

39 As despesas efectuadas pela Comissão e pelo Conselho das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre a questão que lhe foi submetida pelo Finanzgericht Bremen (Segunda Secção), por despacho de 12 de Dezembro de 1989, declara:

O Regulamento (CEE) n.° 725/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, que introduz um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de escovas e pincéis para pintar, caiar, envernizar ou semelhantes originários da República Popular da China e que determina a cobrança definitiva do direito antidumping provisório introduzido sobre essas importações não é válido.

Slynn Grévisse

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Outubro de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente de secção
exercendo as funções de presidente da Quinta Secção

Gordon Slynn