põem na análise de situações económicas complexas, isso não deixa de estar sujeito ao controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça.

No contexto de um tal poder de apreciação, este respeita ao cumprimento das regras processuais, à exactidão material dos factos considerados, à ausência de erro manifesto na apreciação desses factos e, por último, à ausência de desvio de poder, o que implica, quanto à escolha do país de referência, que seja verificado se as instituições não deixaram de tomar em consideração elementos essenciais para estabelecer 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 uma forma adequada e razoável.

2. Não se pode concluir que o valor normal dos produtos originários de um país sem economia de mercado foi determinado por referência ao preço de um país terceiro de economia de mercado «por uma forma adequada e razoável» na acepção do artigo 2.°, n.° 5, alínea a), do Regulamento *antidumping* de base n.° 2423/88, quando, por um lado, diversos elementos conhecidos da Comissão e relativos ao volume e aos modos de produção, às condições de acesso às matérias-primas e aos preços praticados no mercado interno, forem susceptíveis de suscitar dúvidas quanto ao carácter adequado do país terceiro escolhido como país de referência e, por outro, as instituições não fizerem esforços sérios e suficientes para examinar se o país terceiro proposto por uma das partes no processo podia ser considerado um país de referência adequado. Por esse motivo há que considerar que o Regulamento n.° 725/89, que introduz um direito *antidumping* definitivo sobre as escovas e pincéis para pintar originários da República Popular da China e que determina a cobrança definitiva do direito provisório é inválido.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-16/90 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. Em 21 de Novembro de 1988, 8 de Fevereiro de 1989 e 14 de Fevereiro de 1989, Detlef Nölle, que exerce o comércio sob a firma «Eugen Nölle» (a seguir «Nölle») apresentou ao Hauptzollamt Bremen-Freihafen, para colocação em livre prática, três lotes de pincéis para pintar e limpar originários da República Popular da China e pertencentes à subposição 9603 4010 da nomenclatura combinada. O Hauptzollamt exigiu, nos termos do artigo 1.° do Regula-

* Língua do processo: alemão.

mento (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 em relação ao qual Nölle prestou uma garantia nos termos do artigo 1.°, n.° 4, do referido 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.

Por três decisões de 14 de Abril de 1989, o Hauptzollamt pediu ao demandante o pagamento, relativamente às três importações, de, respectivamente, 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*. Estas decisões apoiavam-se no artigo 1.° 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), segundo o qual deveria ser cobrado um direito *antidumping* definitivo de 69 % do preço líquido por unidade, franco-fronteira comunitária, não desalfandegada, sobre as mercadorias importadas na época por Nölle.

2. Nölle apresentou em 3 de Maio de 1989 uma reclamação na qual alegava que as decisões eram ilegais na medida em que o Regulamento n.° 725/89 violava em vários aspectos as normas comunitárias de hierarquia superior.

O Hauptzollamt, em 28 de Junho de 1989, indeferiu essa reclamação, alegando que era apenas uma administração encarregada da aplicação do Regulamento n.° 725/89 e que não estava, assim, em condições de controlar a validade desse regulamento.

Nölle, em 2 de Agosto de 1989, interpôs recurso para o Finanzgericht Bremen no qual reitera o pedido de anulação das três decisões de fixação de direitos *antidumping* definitivos.

3. Considerando que o litígio suscitava um problema de apreciação da validade da regulamentação comunitária em causa, a segunda secção do Finanzgericht decidiu, por acórdão de 12 de Dezembro de 1989, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, a seguinte questão prejudicial:

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

4. O despacho de reenvio foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Janeiro de 1990.

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, foram apresentadas observações escritas:

— em 29 de Março de 1990, em nome da Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eric White, membro do Serviço Jurídico da Comissão, assistido por Reinhard Wagner, magistrado

alemão destacado na Comissão no âmbito de uma troca com funcionários nacionais;

— em 12 de Abril de 1990, em nome do Conselho das Comunidades Europeias, representado por Erik Stein, consultor jurídico do Serviço Jurídico do Conselho;

— em 24 de Abril de 1990, por Detlef Nölle, que exerce o comércio sob a firma «Eugen Nölle», demandante no processo principal, representado por Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, advogados em Colónia.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia e remeter o processo para a Quinta Secção.

II — Resumo das observações escritas apresentadas perante o Tribunal de Justiça

5. *Nölle* alega que o Regulamento n.° 725/89 é inválido, e portanto nulo, porque viola as normas comunitárias de hierarquia superior, isto é, o Regulamento (CEE) n.° 2423/88 do Conselho, de 11 de Julho de 1988, 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) e artigo 190.° do Tratado CEE. Essa ilegalidade resulta de quatro fundamentos diferentes.

Em primeiro lugar, o demandante alega que o valor normal considerado para o cálculo da margem de *dumping* foi incorrectamente determinado, dado o que o Sri Lanka não devia ter sido considerado país de referência. Nos termos do artigo 2.°, n.° 5, do Regulamento n.° 2423/88, no caso de importações provenientes de países sem economia de mercado, o valor normal é determinado por uma «forma adequada e razoável», com base a) nos preços de venda internos de um produto semelhante num país terceiro de economia de mercado, ou b) no valor calculado de produto similar num país terceiro de economia de mercado, ou c) no preço realmente a pagar na Comunidade por produto similar.

Nölle sustenta que a Comissão baseou até agora a sua prática em matéria de escolha do país de referência nos termos do artigo 2.°, n.° 5, alínea a), na existência nesse país de um produto similar, de preço resultante do jogo das regras da economia de mercado, de métodos de produção similares e de condições de acesso às matérias-primas comparáveis às do país de exportação em causa [ver Regulamento (CEE) n.° 407/80 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 1980, que institui um direito *antidumping* definitivo sobre um determinado carbonato de sódio originário da União Soviética (JO L 48, p. 1); Decisão 80/410/CEE da Comissão, de 10 de Abril de 1980, JO L 97, p. 1; Decisão 82/398/CEE da Comissão, de 14 de Junho de 1982, JO L 172, p. 47].

Segundo o demandante, o Sri Lanka não teria podido ser considerado como país de referência porque não preenche qualquer des-

sas condições. Assim, não fabrica produtos similares porque a República Popular da China produz pincéis redondos, espalmados e para radiadores de aquecimento, ao passo que no Sri Lanka só são produzidos pincéis espalmados (bem como outros a que não respeita o direito *antidumping* imposto). Os volumes de produção não são comparáveis, porque o Sri Lanka só tem dois produtores, um dos quais não fabrica praticamente os produtos em causa, ao passo que na China há pelo menos 150 pequenas e médias empresas cujo volume de produção é, pelo menos, 200 vezes maior que no Sri Lanka. Por outro lado, a indústria do Sri Lanka é obrigada a importar quer as cerdas de porco quer as madeiras para os cabos e as virolas, ao passo que a China dispõe praticamente de 85 % do mercado mundial de cerdas de porco.

Por último, o preço nacional não deriva das regras de uma economia de mercado, dado que não há concorrência natural, porque os dois produtores partilham cerca de 90 % do mercado interno, e o único fabricante do produto em causa é uma filial de um fabricante comunitário que teve parte determinante no processo *antidumping* lançado pelos fabricantes europeus. Nos termos do artigo 4.°, n.° 5, primeiro travessão, do Regulamento n.° 2423/88, a determinação do prejuízo deve ser feita sem ter em consideração as empresas que tenham ligações especiais com os exportadores ou com os importadores. Esta norma sugere que não se devem tomar em consideração as informações provenientes de fabricantes de um país terceiro que tenham «vínculos» especiais com os queixosos.

A conjugação destes factores traduz-se num nível de preços muito superior ao que teria resultado se se tivesse escolhido um outro país de referência, como o proposto pelos importadores — Taiwan — recusado pela Comissão pela razão de as características físicas e os 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 n.° 725/89).

Deste modo, a fixação do valor normal ocasionou um erro no cálculo da margem de *dumping*. Esta margem, que é de mais de 90 %, teria sido menor se a Comissão tivesse escolhido como país de referência um Estado-membro da Comunidade, mesmo se esse Estado apresentasse um nível de custos de produção muito superior ao da China.

Em segundo lugar, o demandante sustenta que não se pode considerar a existência de um prejuízo para a indústria comunitária. Os pincéis fabricados na Comunidade, e muito particularmente na Alemanha, são de melhor qualidade que os importados da China e, por conseguinte, uma diferença de preços só poderia ser estabelecida em relação ao preço da qualidade mais baixa, os quais não podem, todavia, ser considerados similares. O volume das importações, longe de aumentar, pelo contrário, diminuiu, e a produção alemã de pincéis está em nítida progressão desde de 1981, sem que as importações de pincéis chineses tenham afectado o emprego nesta indústria, cuja diminuição de trabalhadores resulta dos progressos da automatização e da racionalização.

Além disso, a Comissão não tinha o direito, para efeitos da fixação do prejuízo, de considerar Estados-membros como a França, a

Itália e a Irlanda, dado que nenhuma verificação aí tinha sido realizada e que a França e a Itália importam um volume pouco importante de pincéis chineses. Por um lado, a Comissão não tinha o direito de utilizar informações recolhidas aquando dos seus inquéritos aos fabricantes alemães. Nos termos do artigo 4.°, n.° 5, primeiro travessão, do Regulamento n.° 2423/88, a determinação do prejuízo deve ser feita sem ter em consideração as empresas que tenham ligações especiais com os exportadores ou os importadores. Com efeito, as quatro empresas em causa importam elas próprias pincéis chineses e uma delas, a empresa Schabert, lançou-se mesmo numa associação, apoiada pela empresa Rothlaender, o maior importador de cerdas para pincéis na Alemanha, para a produção de pincéis na China. Assim, é necessário observar que dois terços das importações de pincéis chineses são realizadas por fabricantes alemães e parece difícil sustentar, como faz o Conselho (ponto 30 dos considerandos do Regulamento n.° 725/89) que procederam a essas importações como medida de defesa legítima contra uma concorrência desleal e que os pincéis foram revendidos com lucros moderados. Se mais de dois terços das importações puderam ser vendidas com lucros, é necessário colocar a questão de como a parte restante pôde ocasionar um prejuízo tão importante para os produtores comunitários.

Em terceiro lugar, o requerente alega que é sem razão que a Comissão considerou a existência de um interesse da Comunidade, nos termos do artigo 12.° do Regulamento n.° 2423/88. Na sua opinião, o processo foi iniciado por instigação dos industriais europeus para cobrir um acordo ilícito destinado a afastar os importadores livres do mercado. Sustenta que os importadores independentes foram informados de que tinha sido celebrado um acordo entre os fabricantes alemães e os exportadores chineses em virtude do qual os importadores independentes já não poderiam ser fornecidos directamente, sendo as entregas reservadas aos fabricantes comunitários por intermédio dos importadores de cerdas, Rothlaender e Berg. Não pode ser do interesse comunitário ajudar a indústria europeia dos pincéis a efectuar, graças a um direito *antidumping*, um «saneamento do mercado» contrário ao direito comunitário da concorrência.

Por último, o quarto fundamento consiste em dizer que o Regulamento n.° 725/89 viola a obrigação de fundamentação inserida no artigo 190.° do Tratado CEE. Os considerandos do regulamento não correspondem, ou correspondem insuficientemente, às principais objecções já invocadas pelo requerente no âmbito do processo *antidumping* contra a imposição de um direito *antidumping*.

6. A *Comissão* salienta que as instituições comunitárias dispõem de um poder discricionário para apreciação de situações económicas complexas (acórdão de 7 de Maio de 1987, Nippon Seiko/Conselho, 258/84, Recueil, p. 1923), incluindo a escolha do país de referência. Essa escolha não foi, na opinião da Comissão, viciada por erro de apreciação. De facto, os pincéis do Sri Lanka são produtos similares, porque são essencialmente fabricados à base de pêlos de animais e têm cabos em madeira com uma espessura análoga, uma virola e uma quantidade e peso de pêlos e de cerdas análogos ou próximos dos pincéis chineses. A este

respeito, é indiferente, na sua opinião, que só se fabriquem e só se vendam pincéis de tipo espalmado. Não se deve esquecer que 80 % dos pincéis exportados da China são pincéis de tipo espalmado e que os pincéis de tipo redondo para aparelhos de aquecimento fazem parte da mesma subposição da nomenclatura combinada.

Por outro lado, os métodos de produção são similares nos dois países com um fabrico artesanal caracterizado pela importância do factor trabalho e dos salários baixos. O facto de o volume de produção da China ser maior não é pertinente, sendo determinante o critério constituído pelos custos de produção das empresas individuais que são sempre empresas de pequena ou média dimensão. No que diz respeito à pretensa vantagem que decorre do acesso às matérias-primas, a Comissão responde que essa vantagem não pode ser quantificada de modo satisfatório num país que não tem uma economia de mercado e poderia, de qualquer modo, ser compensada por outras vantagens concorrenciais que existem num país de economia de mercado. Além disso, relativamente aos produtos importados para o fabrico dos pincéis, foram efectuados, na sua opinião, ajustamentos (ver ponto 20 dos considerandos do regulamento em causa) e a Comissão teria deduzido 25 % do preço já ajustado para ter em consideração as diferenças de qualidade.

Por último, o facto de só haver dois produtores no Sri Lanka e de um deles ser uma filial de uma empresa comunitária não implica a existência de um acordo sobre os preços ou que não haja uma concorrência suficiente.

A escolha do Sri Lanka é, além disso, justificada pelo facto de os Estados Unidos o terem igualmente considerado para instituir um direito *antidumping* de 127,07 % sobre as escovas e pincéis provenientes da China.

No que respeita à acusação referente ao prejuízo, a Comissão alega que as instituições da Comunidade dispõem de margem de apreciação para decidir se determinados produtores devem ou não ser excluídos da produção em causa (acórdão de 14 de Março de 1990, Gestetner Holding/Conselho e Comissão, n.os 43 e 44, 156/87, Colect., p. I-781). Essa apreciação reflecte-se, na sua opinião, no ponto 30 dos considerandos do regulamento contestado. Além disso, sustenta que, embora o acabamento dos produtos comunitários seja melhor, não se pode concluir pela não similitude dos produtos em questão. De resto, a diferença de qualidade foi tomada em consideração para a aplicação de um factor de correcção de 20 % às subcotações, e, como resulta do ponto 23 dos considerandos do regulamento, pelo facto de os produtos chineses terem sido essencialmente comparados aos pincéis e escovas de baixa ou média qualidade.

Contrariamente ao que foi dito pelo demandante, a Comissão sustenta que as importações provenientes da China ultrapassaram as 28 140 000 peças em 1982 em 45 580 000 peças em 1987 e 30 538 000 peças relativamente ao primeiro semestre de 1988 e que é a este respeito indiferente que as importações tenham ou não aumentado em valor expresso, por exemplo, em dólares. Paralelamente, houve um recuo por parte dos produtores comunitários que ocasionou uma diminuição da mão-de-obra, a qual não se explica por medidas de racionalização num

sector de fabrico que continua a exigir um importante factor de trabalho.

A Comissão sublinha por último que, para o cálculo do direito destinado a compensar o prejuízo, não se baseou na subcotação média dos preços, mas numa subcotação média mais baixa, para ter em consideração as diferenças de qualidade. Na sua opinião, esse cálculo especialmente favorável poderia dar à indústria comunitária alguma razão de se queixar do carácter pouco elevado do direito *antidumping* instaurado.

No que diz respeito ao terceiro fundamento, afirma que o direito *antidumping* não ocasiona restrições da concorrência na Comunidade, mas limita-se a corrigir as vantagens concorrenciais desleais de que beneficiavam as importações que são objecto do *dumping*. Também não teve conhecimento de que a indústria alemã ou europeia dos pincéis tivesse conseguido incitar os exportadores chineses a limitar as suas exportações com destino à Comunidade ou só a abastecer determinados compradores da Comunidade. No caso de um direito *ad valorem*, um acordo é, além disso, desprovido de sentido.

Por último, relativamente ao quarto fundamento, a Comissão é de opinião de que o Regulamento n.° 725/89 não infringe a obrigação de fundamentação inserida no artigo 190.° do Tratado CEE, porque, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o raciocínio da autoridade comunitária deve ser suficientemente claro e inequívoco para permitir aos interessados conhecer as justificações da medida adoptada, a fim de defenderem os seus direitos, e ao Tribunal exercer o seu controlo (acórdão de 7 de Maio de 1987, Toyo/Conselho, 240/84, Colect., p. 1809) e, a este respeito, basta explicitar os princípios-chave de direito e de facto que servem de suporte aos actos jurídicos e necessários para tornar compreensível o raciocínio (acórdão de 4 de Julho de 1963, Alemanha/Comissão, 24/62, Recueil, p. 131). No caso em apreço, essas exigências foram amplamente satisfeitas pelo regulamento do Conselho, que desenvolve todos os pontos suscitados pelo demandante.

7. O *Conselho* faz suas as observações apresentadas pela Comissão acrescentando algumas precisões. Assim, afirma em primeiro lugar que, para o caso de *dumping*, devem ter-se em consideração os critérios adaptados à situação específica do processo em causa. Ao determinar esses critérios, o Conselho deve apreciar situações económicas complexas e, segundo jurisprudência do Tribunal, as instituições dispõem de uma margem de apreciação discricionária para esse efeito (acórdão de 7 de Maio de 1987, 258/84, atrás referido).

No que respeita à afirmação do demandante de que as instituições não tiveram em consideração que o valor em DM das importações para a Alemanha diminuiu, o Conselho sustenta que um aumento em volume das importações conjugado com uma diminuição em valor constitui um prejuízo ainda maior para a indústria, uma vez que o valor unitário dos pincéis diminuiu muito.

Quanto à afirmação do demandante, desenvolvida na petição de recurso no órgão ju-

risdicional nacional, segundo a qual a imposição de direitos *antidumping* é contrária ao acordo de cooperação comercial económico celebrado pela Comunidade com a China (JO L 250 de 19. 9. 1985), o Conselho observa que, ao louvar a promoção e a intensificação das trocas comerciais CEE/China, esse mesmo acordo afirma que isso deve ser feito «no âmbito das leis e regulamentações respectivas», cuja regulamentação *antidumping* delas faz, sem qualquer dúvida, parte.

Por último, no que diz respeito à fundamentação, o Conselho alega que um regulamento que tem 36 parágrafos que contém o essencial do processo e os argumentos do legislador, corresponde aos critérios definidos pelo Tribunal em jurisprudência constante, em último lugar, acórdão de 14 de Março de 1990, atrás referido (156/87).

G. C. Rodríguez Iglesias
Juiz-relator