Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

10 de setembro de 2015 *

«Reenvio prejudicial — Dumping — Direito antidumping instituído sobre as importações de ladrilhos de cerâmica originários da China — Regulamento de Execução (UE) n.º 917/2011 — Validade — Regulamento (CE) n.º 1225/2009 — Artigo 2.º, n.º 7, alínea a) — Valor normal — Determinação com base no preço num país terceiro com economia de mercado — Escolha do país terceiro adequado — Dever de diligência — Direitos de defesa — Dever de fundamentação — Amostragem»

No processo C-687/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Finanzgericht München (Alemanha), por decisão de 24 de outubro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 30 de dezembro de 2013, no processo

Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH

contra

Hauptzollamt Regensburg,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Ó Caoimh (relator), C. Toader, E. Jarašiūnas e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 3 de dezembro de 2014,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH, por B. Enders, Rechtsanwalt,

— em representação do Conselho da União Europeia, por S. Boelaert, na qualidade de agente, assistida por R. Bierwagen, Rechtsanwalt,

— em representação da Comissão Europeia, por M. França, T. Maxian Rusche e R. Sauer, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 21 de maio de 2015,

* Língua do processo: alemão.

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade do Regulamento de Execução (UE) n.º 917/2011 do Conselho, de 12 de setembro de 2011, que institui um direito antidumping definitivo e cobra definitivamente o direito provisório instituído sobre as importações de ladrilhos de cerâmica originários da República Popular da China (JO L 238, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (a seguir «Fliesen-Zentrum») à Hauptzollamt Regensburg (estância aduaneira principal de Ratisbonne, a seguir «Hauptzollamt»), a propósito da cobrança, por esta última, de um direito antidumping sobre as importações de ladrilhos de cerâmica originários da China efetuadas por aquela empresa.

Quadro jurídico da União

Regulamento de base

3 O Regulamento (CE) n.º 1225/2009 do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativo à defesa contra as importações objeto de dumping de países não membros da Comunidade Europeia (JO L 343, p. 51, a seguir «regulamento de base») prevê, no seu artigo 1.º, n.º 1, que «[q]ualquer produto objeto de dumping pode ser sujeito a um direito antidumping sempre que a sua introdução em livre prática na [União] causar prejuízo».

4 O artigo 2.º deste regulamento, intitulado «Determinação da existência de dumping», prevê, nos seus n.ºs 1 a 6, as regras relativas a essa determinação em caso de importações provenientes de países terceiros que têm uma economia de mercado. Em especial, o n.º 1 deste artigo dispõe:

«O valor normal baseia-se habitualmente nos preços pagos ou a pagar, no decurso de operações comerciais normais, por clientes independentes no país de exportação.

Todavia, quando o exportador no país de exportação não produzir ou vender um produto similar, o valor normal pode ser estabelecido com base em preços de outros vendedores ou produtores.

[…].»

5 O artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do referido regulamento está redigido como segue:

«No caso de importações provenientes de países que não têm uma economia de mercado […], o valor normal será determinado com base no preço ou no valor calculado num país terceiro de economia de mercado ou no preço desse país terceiro para outros países, incluindo [a União], ou, sempre que tal não seja possível, a partir de qualquer outra base razoável, incluindo o preço efetivamente pago ou a pagar na [União] pelo produto similar, devidamente ajustado, se necessário, a fim de incluir uma margem de lucro razoável.

É escolhido em termos razoáveis um país terceiro com economia de mercado adequado, tomando-se devidamente em consideração quaisquer informações fiáveis disponíveis aquando da seleção. Os prazos são igualmente tomados em consideração e, sempre que adequado, recorre-se a um país terceiro com economia de mercado sujeito ao mesmo inquérito.

[…]»

6 O artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base tem a seguinte redação:

«O preço de exportação e o valor normal são comparados de modo equitativo. Esta comparação é efetuada no mesmo estádio de comercialização, relativamente a vendas efetuadas em datas tão próximas quanto possível e tendo devidamente em conta outras diferenças que afetem a comparabilidade dos preços. Quando o valor normal e o preço de exportação estabelecidos não possam ser diretamente comparados procede-se, para cada caso e em função das respetivas particularidades, aos devidos ajustamentos, que devem ter em conta as diferenças nos fatores que se alegue e demonstre que influenciam os preços e a sua comparabilidade. […]»

7 O artigo 3.º deste regulamento, intitulado «Determinação da existência de prejuízo», dispõe nos n.os 2 e 3:

«2. A determinação da existência de prejuízo deve basear-se em elementos de prova positivos e incluir um exame objetivo:

a) Do volume das importações objeto de dumping e do seu efeito nos preços dos produtos similares no mercado [da União]; e

b) Da repercussão dessas importações na indústria [da União].

3. Verifica-se se houve um aumento significativo do volume das importações objeto de dumping quer em termos absolutos, quer em relação à produção ou ao consumo na [União]. Relativamente aos efeitos nos preços das importações objeto de dumping, verificar-se-á se houve uma subcotação importante dos preços provocada pelas importações objeto de dumping, em relação aos preços de um produto similar da indústria comunitária ou se, por outro lado, essas importações tiveram como efeito depreciar significativamente os preços ou impedir aumentos significativos de preços que, de outro modo, teriam ocorrido. Nenhum destes elementos, considerados isoladamente ou em conjunto, constitui necessariamente uma indicação determinante.»

8 O artigo 9.º, n.º 4, do regulamento de base está redigido como segue:

«Quando os factos definitivamente estabelecidos provarem a existência de dumping e de prejuízo dele decorrente e o interesse da [União] justificar uma intervenção […], é instituído um direito antidumping definitivo pelo Conselho[…]. O montante do direito antidumping não excederá a margem de dumping estabelecida, devendo, no entanto, ser inferior à margem de dumping, caso um direito inferior seja suficiente para eliminar o prejuízo para a indústria [da União].»

9 O artigo 17.º do regulamento de base, intitulado «Amostragem», prevê no seu n.º 1 que, «[n]os casos em que o número de autores da denúncia, exportadores ou importadores, tipos de produtos ou transações for elevado, o inquérito pode limitar-se a um número razoável de partes, produtos ou transações, recorrendo-se a uma amostragem estatisticamente válida com base nas informações disponíveis aquando da seleção, ou com base no volume mais representativo da produção, vendas ou exportações sobre o qual possa razoavelmente incidir o inquérito no prazo disponível».

10 O n.º 2 deste artigo dispõe que «[a] seleção final das partes, tipos de produtos ou transações, efetuada nos termos do presente artigo, incumbe à Comissão, embora seja preferível definir a amostragem em consulta e com o consentimento das partes interessadas […]».

11 O artigo 18.º, n.os 1 e 5, do mesmo regulamento enuncia o seguinte:

«1. Quando uma parte interessada recusar o acesso às informações necessárias ou não as facultar nos prazos previstos no presente regulamento, ou impedir de forma significativa o inquérito, podem ser estabelecidas, com base nos dados disponíveis, conclusões preliminares ou finais, positivas ou

negativas. Quando se verificar que uma parte interessada prestou informações falsas ou erróneas, tais informações não são tidas em conta, e podem ser utilizados os dados disponíveis. As partes interessadas devem ser informadas das consequências da não colaboração.

[…]

5. Se as determinações, incluindo as que se referem ao valor normal, se basearem no disposto no n.º 1, nomeadamente nas informações apresentadas na denúncia, devem, sempre que possível e atendendo ao prazo fixado para o inquérito, ser confrontadas com as informações disponíveis provenientes de outras fontes independentes, tais como listas de preços publicadas, estatísticas oficiais de importação e estatísticas aduaneiras, ou informações obtidas junto de outras partes interessadas no decurso do inquérito.

Quando tal se afigurar adequado, as referidas informações podem incluir dados pertinentes relativos ao mercado mundial ou outros mercados representativos.»

12 O artigo 20.º, n.º 4, do referido regulamento, relativo ao pedido de informações pelas partes, prevê:

«A divulgação final, que tem devidamente em conta a proteção de informações confidenciais, será efetuada por escrito no mais curto prazo, normalmente o mais tardar um mês antes da decisão definitiva ou da apresentação pela Comissão de qualquer proposta de instituição de medidas definitivas nos termos do artigo 9.º Caso a Comissão não esteja em posição de divulgar determinados factos ou considerações nesse momento, estes são divulgados o mais brevemente possível após essa data. A divulgação não prejudica qualquer decisão posterior que possa vir a ser tomada pela Comissão ou pelo Conselho, mas caso tal decisão se baseie em factos ou considerações diferentes, estes devem ser divulgados o mais cedo possível.»

Regulamento provisório

13 Em 16 de março de 2011, a Comissão Europeia adotou o Regulamento (UE) n.º 258/2011, que cria um direito antidumping provisório sobre as importações de ladrilhos de cerâmica originários da República Popular da China (JO L 70, p. 5, a seguir «regulamento provisório»)

14 A parte A deste regulamento compreendia um ponto 2, relativo às partes interessadas no processo. O considerando 4, que figura no referido ponto 2, indicava que «[p]ara que a Comissão pudesse decidir se era necessário recorrer à amostragem e, em caso afirmativo, selecionar uma amostra, todos os produtores-exportadores conhecidos da China, bem como os importadores e produtores da União foram convidados a dar-se a conhecer à Comissão e, conforme especificado no aviso de início, a facultar informações de base sobre as suas atividades relacionadas com o produto em causa durante o período compreendido entre 1 de abril de 2009 e 1 de março de 2010».

15 O ponto 2.1 desta parte diz respeito à amostragem dos produtores-exportadores chineses. Continha o considerando 6, que enunciava:

«Em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, do regulamento de base, a Comissão selecionou uma amostra de produtores-exportadores com base no volume mais representativo de exportações do produto em causa para a União sobre o qual podia razoavelmente incidir o inquérito no prazo disponível. A amostra selecionada consistiu em três grupos, representando dez produtores individuais responsáveis por 14,4% do volume total das exportações para a União provenientes da China e 31,3% do volume total dos exportadores colaborantes durante o período de inquérito. Nos termos do artigo 17.º, n.º 2, do regulamento de base, as partes interessadas e as autoridades chinesas foram consultadas relativamente à seleção da amostra. Foram recebidas várias observações sobre a amostra proposta. As observações consideradas adequadas foram tidas em conta na amostra definitiva.»

16 O ponto 2.2, que figura na parte A, relativo à amostragem dos produtores da União, incluía os considerandos 7 a 14 do regulamento provisório. Em especial, os considerandos 7 a 9 e 11 a 13 enunciavam:

«(7) […] foram facultadas à Comissão informações provenientes de 73 produtores da União.

(8) No exercício de amostragem, tem de ser ter em conta a elevada fragmentação do setor dos ladrilhos de cerâmica. A fim de garantir que os resultados das grandes empresas não dominassem a análise do prejuízo e que a situação das empresas de pequena dimensão, que são coletivamente responsáveis pela maior parte da produção da União, fosse devidamente espelhada, considerou-se que todos os segmentos, ou seja, pequenas, médias e grandes empresas deviam estar representados na amostra.

(9) Foram distinguidos três segmentos, com base no volume de produção anual:

[…]

[…]

(11) Foram incluídas dez empresas na amostra. São as empresas de maior dimensão de cada um dos três segmentos, em termos de vendas, produção e localização geográfica. Uma empresa incluída na amostra pertence ao segmento das grandes empresas, quatro ao segmento das médias empresas e cinco ao segmento das pequenas empresas. As empresas selecionadas estão baseadas em seis Estados-Membros (Itália, Espanha, Polónia, Portugal, Alemanha e França) que, no seu conjunto, representam mais de 90% da produção total da União. Esta amostra representava 24% da produção total dos produtores colaborantes e 7% da produção total da União.

(12) Durante o inquérito, uma empresa polaca incluída na amostra decidiu interromper a colaboração no inquérito. A Comissão não conseguiu obter a colaboração de outro produtor baseado na Polónia.

(13) Apesar da retirada do produtor polaco, a representatividade da amostra manteve-se elevada de acordo com todos os critérios mencionados nos considerandos 8 e 10. Assim, foi decidido que o processo poderia prosseguir com uma amostra de nove produtores de cinco Estados-Membros.»

17 Os considerandos 46 a 54 do regulamento provisório diziam respeito à escolha dos Estados Unidos da América (a seguir «EUA») como país análogo, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 7, do regulamento de base, e enunciavam o seguinte:

«(46) No aviso de início, a Comissão manifestou a intenção de utilizar os EUA como país análogo adequado para a determinação do valor normal para a China, tendo convidado as partes interessadas a pronunciarem-se sobre esta escolha.

(47) Foram recebidas diversas observações, tendo sido propostos vários outros países em alternativa, nomeadamente o Brasil, a Turquia, a Nigéria, a Tailândia e, por último, a Indonésia.

(48) Assim, a Comissão decidiu pedir a colaboração de produtores conhecidos nestes países, incluindo nos EUA. Contudo, apenas dois produtores do produto em causa nos EUA responderam aos questionários. Um produtor tailandês enviou igualmente uma resposta incompleta ao questionário; e, de qualquer forma, a sua gama de produtos não era inteiramente comparável com a dos produtores chineses colaborantes.

(49) O inquérito revelou que o mercado dos EUA era competitivo para o produto em causa. Diversos produtores estavam ativos no mercado interno dos EUA e os volumes de importação eram elevados. O inquérito mostrou também que os ladrilhos de cerâmica originários da China e dos EUA têm as mesmas características físicas de base e utilizações, e que os processos de produção eram similares.

(50) Argumentou-se que, uma vez que o mercado dos EUA se caracteriza principalmente pelas importações, os ladrilhos de cerâmica fabricados nos EUA e os fabricados na China abrangem segmentos de mercado diferentes. Por conseguinte, os tipos do produto produzidos no mercado interno, que serviriam de base para o estabelecimento do valor normal, não seriam comparáveis com os tipos do produto exportados pela China para a União. O inquérito, no entanto, mostrou que a produção dos EUA abrange uma vasta gama de tipos do produto comparáveis com os que são produzidos e exportados pela China, como mencionado no considerando 49.

(51) Defendeu-se igualmente que os EUA seriam um interveniente relativamente pouco importante no mercado mundial de ladrilhos de cerâmica. Contudo, foram produzidos cerca de 600 milhões de m^2 no mercado interno em 2009, o que é considerado significativo. Em comparação, a China, o maior produtor mundial, fabricou 2 mil milhões de m^2 no mesmo período.

(52) Uma parte argumentou que os EUA possuíam normas de qualidade rigorosas, tendo efetivamente criado obstáculos não pautais às importações chinesas. No entanto, o inquérito revelou que, como já mencionado, os volumes das importações provenientes da China nos EUA eram elevados e constituíam a maior parte do consumo interno dos EUA. Consequentemente, o argumento de que os obstáculos não pautais nos EUA afetariam as importações e, portanto, a concorrência, foi rejeitado.

(53) Os dados apresentados na resposta dos dois produtores colaborantes dos EUA foram verificados no local. Apenas os dados de um produtor visitado foram finalmente considerados, já que, segundo se apurou, se tratava de informações fiáveis que poderiam servir de base para determinar o valor normal. Os dados do segundo produtor visitado não foram considerados fiáveis e tiveram de ser rejeitados, porque este produtor apenas participou uma parte das suas vendas no mercado interno, pelo que não foi possível comparar integralmente os custos com as contas.

(54) Por conseguinte, concluiu-se provisoriamente que os EUA são um país análogo adequado e razoável, na aceção do artigo 2.º, n.º 7, do regulamento de base.»

18 O considerando 61 do regulamento provisório, relativo aos ajustamentos efetuados no valor normal, enunciava:

«A fim de assegurar uma comparação equitativa entre o valor normal e o preço de exportação, procedeu-se aos devidos ajustamentos para ter em conta as diferenças que afetam os preços e sua comparabilidade, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base. O valor normal foi ajustado para ter em conta as diferenças em termos de características […] e as diferenças em termos de qualidade, no caso de certos tipos não produzidos pelo produtor do país análogo (devido ao menor custo dos ladrilhos que não são de porcelana). Quando necessário, foram feitos outros ajustamentos no que respeita a frete marítimo, seguro, movimentação e custos acessórios, despesas de embalagem, crédito, encargos bancários e comissões, sempre que se considerou que estes eram razoáveis, exatos e corroborados por elementos de prova verificados.»

19 O considerando 144 do regulamento provisório indicava que «o produto objeto de inquérito [antidumping] [era] fabricado em vários países, tanto dentro como fora da União (Turquia, Emirados Árabes Unidos, Egipto, Sudeste Asiático, Brasil e outros)».

Regulamento n.º 917/2011

20 Os considerandos 9 a 33 do Regulamento n.º 917/2011 dizem respeito às partes interessadas no processo que conduziu à adoção do direito antidumping em causa no processo principal. Neles figuram considerações relativas à composição da amostra de produtores-exportadores chineses bem como dos produtores da União. Em particular, os considerandos 18, 23 e 31 deste regulamento enunciam:

«(18) É correto que um produtor polaco decidiu cessar a colaboração, pelo que teve de ser excluído da amostra. No entanto, para ser representativa não é necessário que uma amostra reflita a distribuição geográfica exata e o peso dos Estados-Membros produtores. Visto que a distribuição geográfica é apenas um dos fatores a ter em conta para assegurar a representatividade, uma tal abordagem não seria administrativamente praticável. É antes suficiente que a amostra reflita, em grande medida, proporções dos principais países produtores em causa. Avaliada segundo este critério, verificou-se que a retirada da empresa polaca não afetou a representatividade global da amostra. À luz do que precede, confirma-se que a amostra de produtores da União era suficientemente representativa, na aceção do artigo 17.º do regulamento de base.

[…]

(23) Quanto às diferentes metodologias utilizadas para a seleção da amostra de produtores da União, por um lado, e dos produtores exportadores chineses, por outro, note-se que as metodologias foram utilizadas de acordo com os objetivos do exercício de amostragem. No que respeita à indústria da União, a Comissão tem de avaliar a situação da indústria no seu conjunto, tendo, por isso, sido escolhidos os critérios que deverão assegurar a imagem mais representativa de todo o setor. No que diz respeito aos exportadores chineses, considerou-se adequado optar por uma amostra baseada no maior volume de exportações do produto em causa, tendo, por isso, os maiores exportadores sido incluídos na amostra. Note-se ainda que no artigo 17.º do regulamento de base não há qualquer obrigação no sentido de ambas as amostras serem selecionadas com base nos mesmos critérios. Além disso, no presente caso, antes de finalizar a amostra de produtores-exportadores chineses, as partes colaborantes na China, bem como as autoridades chinesas, tiveram a oportunidade de apresentar as suas observações sobre a proposta de amostra. Foram recebidas observações respeitantes à composição da amostra, mas não no que respeita à sua representatividade.

[…]

(31) Quanto à alegação sobre a utilização do critério da distribuição geográfica, convém observar que esta é uma indústria fragmentada e que, para avaliar a representatividade das empresas selecionadas, é utilizada a distribuição geográfica dos produtores entre os Estados-Membros, a fim de refletir as diferentes situações que podem ser encontradas na União. A amostra abrange Estados-Membros onde é fabricada cerca de 90% da produção da União; após a retirada da empresa polaca, este nível manteve-se elevado, em cerca de 80%. Assim, a metodologia aplicada pela Comissão assegurou que a amostra fosse representativa da produção da União no seu conjunto e estivesse conforme com o artigo 17.º, n.º1, do regulamento de base. Por conseguinte, a alegação foi rejeitada.»

21 Os considerandos 55, 58 a 63, 67 e 68, 70 a 72 e 74 a 77 do Regulamento n.º 917/2011, relativos à escolha dos UEA como país análogo e à determinação do valor normal, aquando do período de inquérito, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 7, do regulamento de base, enunciam o seguinte:

«(55) Dois importadores apresentaram observações contra a escolha dos [EUA] como país análogo, alegando que os EUA constituem uma escolha inadequada como país análogo devido à sua insignificante produção própria, e à sua falta de competitividade no mercado mundial. Alegaram ainda que os EUA foram selecionados de um modo irrazoável, alegando que a ausência de países análogos alternativos foi causada por pressões indevidas exercidas pela Associação dos produtores da União sobre os produtores de outros países análogos possíveis, a fim de desencorajar a sua eventual colaboração. Dois importadores alegaram que a Comissão não teve em conta as informações provenientes de um certo número de possíveis países colaborantes e que não foram considerados os dados disponíveis ao público provenientes de associações nacionais ou transnacionais de produtores em países terceiros.

[…]

(58) Estes importadores alegaram ainda que o volume de produção anual de ladrilhos de cerâmica nos EUA era de aproximadamente 60 milhões de m^2 por ano, e não 51 milhões de m^2 como referido no considerando 51 do regulamento provisório. Isso foi verificado, tendo-se constatado estar correto.

(59) No que respeita à adequação dos EUA como país análogo, tendo em conta o nível de produção significativamente mais baixo, convém salientar que o mercado dos EUA é altamente competitivo — existem várias empresas de produção local e o volume de importação é significativo. Além disso, tal como mencionado no considerando 52 do regulamento provisório, não existem elementos de prova da existência de quaisquer barreiras não pautais que possam ser um grande obstáculo à concorrência no mercado. Nestas circunstâncias, apesar do volume de produção inferior, mantém-se inalterada a conclusão geral de que os EUA são um país análogo adequado.

(60) Dois importadores alegaram que os preços unitários de venda dos ladrilhos produzidos nos EUA no mercado interno dos EUA eram muito superiores aos do mercado da União e que, quando comparados com os preços de exportação, davam azo a práticas de dumping. Este argumento foi considerado irrelevante para efeitos do presente processo, uma vez que tais alegações, partindo do princípio de que haveria elementos de prova *prima facie* para as mesmas, só poderiam ser minuciosamente examinadas num processo antidumping separado relativo aos EUA. Por isso, o argumento não foi tido em conta.

(61) [Dois importadores] alegaram ainda que o produtor colaborante dos EUA era detido por produtores da União ou estava associado aos mesmos, pelo que o inquérito apresentava falhas na medida em que os dados obtidos não eram independentes.

(62) Recorde-se que os dados apresentados pelo produtor dos EUA que colaborou no inquérito foram verificados no local. Por conseguinte, esta alegação foi considerada irrelevante e não foi tida em conta.

(63) Estes importadores alegaram ainda que os volumes de exportação dos EUA eram limitados. Este argumento foi considerado irrelevante para a seleção do país análogo, uma vez que os dados do país análogo são utilizados para determinar o valor normal e não os preços de exportação. Por isso, o argumento foi rejeitado.

[…]

(67) Após a divulgação final, uma associação de importadores fez numerosas alegações. Em primeiro lugar, aduziu que o alegadamente baixo volume de vendas dos produtores dos EUA no respetivo mercado interno comparativamente às exportações chinesas para a União tornavam os EUA um mercado de país análogo inadequado. A este respeito, na análise dos possíveis países análogos, o nível de concorrência nesses países é, nomeadamente, um dos elementos examinados. O facto de os níveis de vendas internas da indústria interna e de importações provenientes do país objeto de inquérito serem semelhantes não é uma condição prévia para considerar que um país é um país análogo adequado. No que respeita a estas alegações, para o inquérito, e tal como referido no considerando 59, o mercado norte-americano foi considerado suficientemente competitivo para ser uma escolha adequada. Por conseguinte, esta alegação é rejeitada.

(68) A associação de importadores alegou igualmente que não considera que o facto de as importações no mercado dos EUA serem significativas era relevante para escolher os EUA como país análogo. No que respeita a esta alegação, note-se que o nível de importações é efetivamente um dos fatores importantes examinados aquando da seleção de um país análogo adequado. A combinação da produção interna e de importações elevadas contribui para um mercado concorrencial como mencionado no considerando 59. Por conseguinte, esta alegação é rejeitada.

[…]

(70) A associação aduziu ainda que, uma vez que o preço de venda médio no mercado interno dos [EUA] dos ladrilhos de cerâmica produzidos no país foi alegadamente várias vezes superior ao preço das importações da União provenientes da China, o produto dos EUA não é um 'produto similar' ao produto importado da China. A este respeito, o facto de esses dois preços diferirem entre si não é uma razão para considerar que o produto norte-americano não seja similar ao produto em causa. Tal como referido no considerando 32 do regulamento provisório, apurou-se que o produto em causa e, nomeadamente, o produto produzido e vendido no mercado interno dos EUA têm as mesmas características físicas e técnicas de base, bem como as mesmas utilizações de base. Por conseguinte, são considerados produtos similares na aceção do artigo 1., n.º 4, do regulamento de base. Por conseguinte, o pedido da associação foi rejeitado.

(71) Por último, a associação perguntou por que é que a União não foi considerada como um país análogo adequado na ausência de colaboração de outros países terceiros que não os EUA. A este respeito, uma vez que os EUA foram considerados um país análogo, como referido no considerando 59, não surgiu a necessidade de examinar outros possíveis mercados. Por conseguinte, o pedido da associação foi rejeitado.

(72) Na ausência de outras observações, confirma-se que a escolha dos EUA como país análogo foi adequada e razoável, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base, pelo que são confirmados os considerandos 45 a 54 do regulamento provisório.

[…]

(74) Estes importadores assinalaram que, uma vez que o artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, do regulamento de base exige que o valor normal seja estabelecido com base em preços de 'outros vendedores ou produtores', foi um erro estabelecer o valor normal com base nos dados de uma única empresa.

(75) Recorde-se, a este respeito, que o presente processo se refere a importações provenientes de um país sem uma economia de mercado em que o valor normal tem de ser determinado em conformidade com o disposto no artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base. Por conseguinte, esta alegação foi rejeitada.

(76) Na sequência da divulgação final, uma associação de importadores declarou que considerava que o valor normal no país análogo não podia ser estabelecido com base nos dados fornecidos por uma empresa. Todavia, pelas razões apresentadas no considerando 75, esta alegação é rejeitada.

(77) Por último, estes importadores alegaram que o produto do produtor análogo carecia de representatividade, visto que servia exclusivamente o segmento de preços elevados. Uma vez que foi aceite o pedido de confidencialidade do produtor análogo, esta alegação não é confirmada nem rejeitada. Em qualquer caso, ainda que a alegação fosse correta, tal como explicado no considerando 61 do regulamento provisório, sempre que se justificava foram efetuados ajustamentos no valor normal calculado, a fim de ter em conta todos os tipos de ladrilhos, incluindo a revenda sob outra marca (*re-sale branding*). Por conseguinte, considerou-se esta alegação infundada, pelo que foi rejeitada.»

22 Os considerandos 86 e 87 do Regulamento n.º 917/2011, relativos aos ajustamentos do valor normal, indicam:

«(86) Na sequência da divulgação final, um produtor-exportador alegou que, uma vez que o valor normal foi determinado com base nos dados de um produtor no país análogo, não tendo, por isso, sido possível divulgar dados precisos por razões de confidencialidade, era imperativo garantir que foram efetuados ajustamentos, sempre que adequado, a fim de assegurar a comparabilidade do produto, para efeitos dos cálculos do dumping. A este respeito, tal como mencionado no considerando 61 do regulamento provisório, foram efetuados ajustamentos, sempre que necessário, a fim de assegurar uma comparação equitativa entre o valor normal e o preço de exportação.

(87) Na sequência da divulgação final, dois importadores alegaram que o produtor dos EUA colaborante serve exclusivamente o setor dos ladrilhos de cerâmica de preços elevados enquanto os produtores-exportadores chineses servem o segmento de preços baixos. Estes importadores alegaram ainda que não lhes foram divulgados os ajustamentos necessários nos termos do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base para assegurar uma comparação equitativa entre o valor normal e o preço de exportação. A este respeito, note-se que o considerando 61 do regulamento provisório explica que foram efetuados os ajustamentos para assegurar uma comparação equitativa.»

23 A parte D do Regulamento n.º 917/2011, relativa à determinação do prejuízo causado à indústria da União, compreende os considerandos 99 a 137. De acordo com o considerando 113 deste regulamento, que figura no ponto 3 dessa parte D, relativo à subcotação dos preços:

«O inquérito revelou níveis de subcotação entre 43,2% e 55,7%, que pouco diferem do que foi provisoriamente verificado […].»

24 O artigo 1.º do Regulamento n.º 917/2011 dispõe:

«É instituído um direito antidumping definitivo sobre as importações de ladrilhos e placas (lajes), para pavimentação ou revestimento, vidrados ou não e esmaltados ou não, de cerâmica; sobre as importações de cubos, pastilhas e artigos semelhantes, para mosaicos, vidrados ou não e esmaltados ou não, de cerâmica, mesmo com suporte, atualmente classificados nos códigos [da Nomenclatura Combinada que figura no Anexo I do Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho de 23 de julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum (JO L 256, p. 1), conforme alterado (a seguir «NC»)] 6907 10 00, 6907 90 20, 6907 90 80, 6908 10 00, 6908 90 11, 6908 90 20, 6908 90 31, 6908 90 51, 6908 90 91, 6908 90 93 e 6908 90 99, e originários da República Popular da China.»

25 Nos termos do n.º 2 deste artigo, as taxas do direito antidumping definitivo aplicável ao preço líquido, franco-fronteira da União, antes do desalfandegamento, é de 26,3% a 69,7%, em função da empresa fabricante.

26 Em conformidade com o artigo 2.º do Regulamento n.º 917/2011, os montantes garantidos por direitos antidumping provisórios sobre as importações de ladrilhos de cerâmica originários da China são cobrados a título definitivo.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

27 Em 7 de maio de 2010, a Comissão recebeu uma denúncia segundo a qual as importações de ladrilhos de cerâmica originários da China estavam a ser objeto de práticas de dumping, causando assim um prejuízo importante à indústria da União.

28 Em consequência, a Comissão publicou, em 19 de junho de 2010, um Aviso de início de um processo antidumping relativo a importações de ladrilhos de cerâmica originários da República Popular da China (JO C 160, p. 20). O inquérito incidiu sobre todos os ladrilhos de cerâmica importados sob as posições 6907 e 6908 da NC.

29 Em 16 de março de 2011, a Comissão adotou o regulamento provisório.

30 Em julho de 2011, a Fliesen-Zentrum importou para o território aduaneiro da União ladrilhos de cerâmica não vidrados nem esmaltados fabricados na China, que integram a posição pautal 6907 9020 da NC. Em 15 de julho, pediu a sua introdução em livre prática mediante a apresentação à Hauptzollamt de diferentes declarações aduaneiras simplificadas, completadas em 18 de julho de 2011. Por aviso de 2 de agosto de 2011, a Hauptzollamt fixou, além de direitos aduaneiros e de imposto sobre o valor acrescentado, uma garantia para um direito antidumping provisório a uma taxa de 32,3%, no valor de 9 479,99 euros, que a Fliesen-Zentrum pagou.

31 Por carta de 5 de agosto de 2011, a Fliesen-Zentrum apresentou na Hauptzollamt um recurso hierárquico contra esse aviso, que foi indeferido por decisão de 19 de outubro de 2011.

32 Em 12 de setembro de 2011, o Conselho adotou o Regulamento n.º 961/2010.

33 Por aviso de 4 de novembro de 2011, a Hauptzollamt fixou definitivamente o montante dos direitos antidumping em 9 479,09, imputando-lhe na totalidade a garantia paga para o direito antidumping provisório. A Fliesen-Zentrum apresentou igualmente recurso hierárquico contra este aviso, que foi indeferido pela Hauptzollamt por decisão de 3 de fevereiro de 2012.

34 A Fliesen-Zentrum interpôs recurso de anulação dos referidos avisos para o órgão jurisdicional de reenvio, invocando a invalidade do Regulamento n.º 917/2011. O órgão jurisdicional de reenvio considera que não é de excluir que quatro dos fundamentos de recurso aduzidos pela Fliesen-Zentrum sejam procedentes.

35 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio expõe as suas dúvidas quanto à validade do Regulamento n.º 917/2011. Mais particularmente, aquele órgão jurisdicional pergunta, em primeiro lugar, se o facto de, naquele regulamento, o Conselho ter escolhido os EUA como país de referência a fim de determinar o valor normal dos produtos análogos aos ladrilhos em causa no processo principal é contrário aos artigos 2.°, n.º 7, alínea a), segundo parágrafo, e 18.° do regulamento de base. Fazendo referência à jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de escolha de um país terceiro com economia de mercado adequado a fim de determinar o valor normal de produtos importados de um país que não tem esse tipo de economia, aquele órgão jurisdicional sublinha que as instituições da União são obrigadas a tomar em consideração os elementos essenciais a fim de estabelecer o caráter

adequado do país terceiro escolhido e a examiná-los com toda a diligência requerida. No caso vertente, interroga-se sobre se a escolha dos EUA como país de referência é razoável na aceção do Regulamento n.º 917/2011, na medida em que os mercados americano e chinês de ladrilhos de cerâmica são extremamente diferentes um do outro. A este respeito, precisa que as partes envolvidas no processo administrativo antidumping lhe tinham expressamente indicado outros potenciais países de referência. Além disso, a Comissão poderia ter escolhido um destes países de referência e determinado o valor normal dos produtos em causa com base em dados acessíveis ao público.

36 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, ao utilizar os dados de apenas um produtor análogo no cálculo do valor normal dos produtos importados, a Comissão violou as disposições conjugadas do artigo 2.º, n.ºs 1 e 7, alínea a), do regulamento de base, segundo as quais esse cálculo deve ser efetuado com base em dados de vários produtores, nomeadamente quando se trata de efetuar o referido cálculo com base num país de referência. Segundo aquele órgão jurisdicional, a tomada em consideração de apenas um produtor não garante a representatividade das informações.

37 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a fiabilidade do cálculo do referido valor e, consequentemente, sobre a eventual inobservância, a este respeito, do artigo 2.º, n.ºs 7, alínea a), e 10.° do regulamento de base. Por outro lado, aquele órgão jurisdicional pergunta se as instituições da União violaram o seu dever de fundamentação e, desse modo, os direitos de defesa da recorrente no processo principal, uma vez que as informações vagas fornecidas pela Comissão relativamente ao cálculo exato do valor normal tornaram impossível a apresentação de observações sustentadas.

38 Em quarto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, na constituição das amostras de produtores-exportadores chineses e de produtores da União, a Comissão violou as disposições conjugadas dos artigos 3.° e 17.° do regulamento de base. A este respeito, por um lado, as pequenas e médias empresas chinesas não podiam estar, ou só podiam estar de uma forma muito reduzida, representadas na amostra. Ora, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, isso é contrário à grande fragmentação da indústria chinesa de ladrilhos de cerâmica, que, no essencial, é constituída por pequenas e médias empresas, como decorre do considerando 73 do Regulamento n.º 917/2011. Por outro lado, na constituição das amostras de produtores da União, a Comissão teve em conta a grande fragmentação da indústria de ladrilhos de cerâmica da União e incluiu todos os segmentos, isto é, pequenas, médias e grandes empresas. Além disso, nas amostras dos produtores da União, apenas foram incluídos produtores da Europa Ocidental, não figurando nelas os produtores dos Estados-Membros cujo nível de preço é mais baixo. Por conseguinte, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a constituição destas duas amostras levou a que fossem comparadas amostras de produtores chineses e de produtores da União que não eram comparáveis.

39 Foi nestas condições que o Finanzgericht München decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o [Regulamento n.º 917/2011] ser considerado válido?»

Quanto à questão prejudicial

Observações preliminares

40 Em primeiro lugar, nas suas observações escritas, a Fliesen-Zentrum invoca, a título subsidiário, dois fundamentos de invalidade do Regulamento n.º 917/2011, que se juntam aos quatro fundamentos que aduziu perante o órgão jurisdicional de reenvio e que este evocou no seu pedido prejudicial. Estes

fundamentos dizem respeito a uma falta de fundamentação e à violação dos direitos de defesa devido à não comunicação de informações essenciais pertinentes, nomeadamente, a violação dos artigos 19.° a 21.° do regulamento de base.

41 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o procedimento previsto no artigo 267.º TFUE assenta numa nítida separação das funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, pelo que compete apenas ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, à luz das especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, acórdão Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, EU:C:2010:68, n.º 59).

42 Decorre igualmente de jurisprudência bem assente que o artigo 267.º TFUE não constitui uma via de recurso para as partes num litígio pendente num tribunal nacional, de modo que o Tribunal de Justiça não pode ser obrigado a apreciar a validade do direito da União pelo simples facto de esta questão ter sido invocada perante o mesmo por uma destas partes nas suas observações escritas (v. acórdão MSD Sharp & Dohme, C-316/09, EU:C:2011:275, n.º 23 e jurisprudência aí referida).

43 Nestas condições, não há que alargar o exame da validade do Regulamento n.º 917/2011 para incluir fundamentos não mencionados pelo órgão jurisdicional de reenvio (v., por analogia, acórdão Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, EU:C:2010:68, n.º 60).

44 Em segundo lugar, segundo jurisprudência constante, no domínio da política comercial comum, e particularmente em matéria de medidas de defesa comercial, as instituições da União dispõem de um amplo poder de apreciação em razão da complexidade das situações económicas, políticas e jurídicas que devem examinar. A fiscalização jurisdicional de tal apreciação, deve, assim, ser limitada à verificação do respeito das regras processuais, da exatidão material dos factos tomados em consideração na opção impugnada, da ausência de erro manifesto na apreciação destes factos e da inexistência de desvio de poder (v. acórdão Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, n.º 29 e jurisprudência aí referida).

Quanto à escolha dos EUA como país terceiro análogo

45 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a escolha, efetuada pelas instituições da União, dos EUA como país terceiro com economia de mercado adequado para efeitos do cálculo do valor normal dos produtos objeto da importação em causa no processo principal é constitutiva de uma violação dos artigos 2.°, n.º 7, alínea a), segundo parágrafo, e 18.° do regulamento de base.

46 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, nomeadamente, sobre se a referida escolha é adequada tendo em conta o facto de, primeiro, os mercados americano e chinês de ladrilhos de cerâmica serem substancialmente diferentes. Segundo, o caráter adequado da escolha poder ser contestado, porquanto os exportadores americanos exportam muito pouco e apenas abastecem um segmento reduzido dos ladrilhos de qualidade superior no mercado nacional, constituindo três quartos desse mercado, essencialmente, um mercado de importações. Terceiro, o referido caráter adequado pode também ser discutível, na medida em que não existe a certeza de que a Comissão tenha feito todas as diligências necessárias, tenha examinado de forma exaustiva outros potenciais países análogos e tenha tido em conta outros dados estatísticos acessíveis ao público, a fim de justificar a sua escolha.

47 A Fliesen-Zentrum considera que a escolha dos EUA como país análogo não era adequada. Apoiando-se no acórdão Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, n.º 35), sublinha que, na escolha do país de referência, as instituições da União devem examinar o caráter adequado desse país com toda a diligência requerida. No caso vertente, durante o procedimento que conduziu à adoção do Regulamento n.º 917/2011, a Comissão tinha sido informada da natureza não comparável dos

mercados americano e chinês bem como do facto de os EUA não serem um país análogo adequado para efeitos do inquérito antidumping. Em particular, a Fliesen-Zentrum alega que a Comissão poderia igualmente ter considerado outros países terceiros como países de referência, como os Emirados Árabes Unidos, a República Árabe do Egito, a Malásia e a República Tunisina.

48 A este respeito, segundo o artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base, no caso de importações provenientes de países sem economia de mercado, por derrogação às regras estabelecidas nos n.ºs 1 a 6 do mesmo artigo, o valor normal será, em princípio, determinado com base no preço ou no valor calculado num país terceiro com economia de mercado. Com efeito, o objetivo da referida disposição é evitar a tomada em consideração dos preços e dos custos em vigor nos países que não têm uma economia de mercado, na medida em que esses parâmetros não são, nesse caso, a resultante normal das forças que se exercem no mercado (v. acórdãos Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, n.º 9, e GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, n.º 20).

49 Nos termos do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), segundo parágrafo, do regulamento de base, será escolhido em termos razoáveis um país terceiro com economia de mercado adequado, tomando-se devidamente em consideração quaisquer informações fiáveis disponíveis aquando da seleção. Com efeito, compete às instituições da União, ponderadas todas as alternativas, tentar encontrar um país terceiro onde o preço de um produto similar se forme em circunstâncias tão próximas quanto possível das do país de exportação, devendo esse país terceiro ter uma economia de mercado (acórdão GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, n.º 21).

50 O Tribunal de Justiça já declarou que decorre da letra e da economia da referida disposição que o objetivo de atribuir a prioridade ao método principal definido nessa disposição, a saber, a determinação do valor normal de um produto, no caso de importações provenientes de países sem economia de mercado, a partir do «preço ou [do] valor calculado num país terceiro com economia de mercado» ou do «preço desse país terceiro para outros países, incluindo [a União]», é obter uma determinação razoável do valor normal no país de exportação, por meio da escolha de um país terceiro onde o preço de um produto similar se forme em circunstâncias tão próximas quanto possível das do país de exportação, devendo esse país terceiro ter uma economia de mercado (acórdão GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, n.ºs 24 e 25).

51 Além disso, em conformidade com a jurisprudência citada no n.º 44 do presente acórdão, o exercício do poder de apreciação das instituições da União na escolha do país terceiro de referência está sujeito a fiscalização jurisdicional. Em particular, convém verificar se essas instituições não deixaram de tomar em consideração elementos essenciais com vista a demonstrar o caráter adequado do país escolhido e se os elementos do processo foram examinados com toda a diligência requerida para se poder considerar que o valor normal foi determinado de uma maneira adequada e razoável (v., neste sentido, acórdãos Nölle, C-16/90, EU:C:1991:402, n.ºs 12 e 13, bem como GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, n.º 22).

52 No caso vertente, no que diz respeito, desde logo, à escolha de países análogos, decorre dos elementos submetidos ao Tribunal de Justiça que a parte que apresentou a denúncia na origem do processo antidumping propôs os EUA como país análogo, de acordo com a faculdade que lhe é reconhecida pelo artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base. Assim, a Comissão admitiu a hipótese de indicar, no aviso de início do processo antidumping de 19 de junho de 2010, os EUA como país terceiro com economia de mercado adequado, tendo seguidamente convidado as partes no inquérito a apresentarem as suas observações a este respeito. Com efeito, resultava do considerando 47 do regulamento provisório que «[foram] propostos vários outros países em alternativa, nomeadamente o Brasil, a Turquia, a Nigéria, a Tailândia e, por último, a Indonésia». Posteriormente, a Comissão pediu aos produtores com alguma importância estabelecidos nestes últimos Estados e nos EUA que respondessem a um questionário que lhes enviou. Como explica o considerando 48 do regulamento provisório, apenas dois fabricantes do produto em causa estabelecidos nos EUA tinham respondido de forma completa a este questionário.

53 Por outro lado, decorre dos elementos submetidos ao Tribunal de Justiça que, durante o inquérito, a Federação da Rússia foi igualmente proposta como possível país terceiro, da mesma forma que decorre do considerando 144 do regulamento provisório que o produto objeto do inquérito é fabricado em vários países, como os Emirados Árabes Unidos, a República Árabe do Egipto e os países do Sudeste Asiático.

54 Contudo, por um lado, antes de concluir, no considerando 54 do regulamento provisório, que «os EUA são um país análogo adequado e razoável, na aceção do artigo 2.º, n.º 7, do regulamento de base», a Comissão apresentou, nos considerandos 49 a 53 do mesmo regulamento, todos os elementos do inquérito antidumping que a tinham conduzido a essa conclusão, sublinhando igualmente que os dados fornecidos pelos produtores americanos colaborantes no referido inquérito tinham sido verificados no local.

55 Por outro lado, decorre dos elementos submetidos ao Tribunal de Justiça que a Comissão admitiu a hipótese de ter em conta outros países como países de referência e tentou, em vão, contactar produtores estabelecidos nesses países terceiros. Além disso, importa referir que, na medida em que os produtores estabelecidos nos países terceiros análogos considerados não são obrigados a colaborar, a circunstância de não terem dado seguimento ao convite de colaboração da Comissão não pode ser constitutivo de uma violação do dever de diligência que incumbe a esta instituição. Por conseguinte, deve considerar-se que as instituições da União procederam à escolha do país análogo adequado com a diligência requerida.

56 Em especial, no que respeita à alegação de que, aquando dessa busca, a Comissão não teve em conta certos dados estatísticos acessíveis ao público, é verdade que o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, n.º 30), que cabe às instituições da União examinar com toda a diligência requerida as informações de que dispõem, entre as quais figuram, designadamente, as estatísticas do Eurostat, para determinar se existe um país análogo na aceção do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base. Não obstante, importa sublinhar que essas considerações diziam respeito às obrigações que incumbem à Comissão quando nenhuma das empresas convidadas estava disposta a colaborar e quando a Comissão aplicava o método subsidiário previsto nessa disposição, que consiste em determinar o valor normal do produto em causa «a partir de qualquer outra base razoável». Ora, é dado assente que, no presente processo antidumping, uma empresa americana aceitou colaborar com a Comissão e que, por esse motivo, esta última aplicou o método principal prescrito pela referida disposição, o que a dispensava de examinar essas estatísticas.

57 Seguidamente, decorre dos considerandos 59, 67 e 68 do Regulamento n.º 917/2011 que as instituições da União examinaram as diferenças entre os mercados americano e chinês de ladrilhos de cerâmica. A este respeito, deve salientar-se que as referidas instituições constataram que o mercado americano é muito concorrencial e que nenhum elemento permite concluir pela existência de obstáculos não pautais suscetíveis de entravar seriamente a concorrência no mercado. Observe-se também que a produção nos EUA abrange um vasto leque de produtos comparáveis aos fabricados e exportados pela China.

58 Em especial, tal como a advogada-geral sublinhou no n.º 71 das suas conclusões, tratando-se, por um lado, da incidência da concorrência no mercado, um elevado nível de concorrência exercerá, em princípio, uma pressão no sentido da redução dos preços, pelo que os dados de um mercado altamente competitivo não conduzirão necessariamente a uma margem de dumping maior do que os dados de um país com custos mais baixos mas também com menos concorrência. No que respeita, por outro lado, à diferença entre estes dois mercados quanto ao nível de desenvolvimento tecnológico, um nível de desenvolvimento mais elevado é suscetível de contrabalançar custos de mão de obra mais baixos, pelo que custos de mão de obra mais elevados não significam necessariamente preços mais elevados e um valor normal mais elevado.

59 Por conseguinte, apesar desta diferença, as instituições da União podiam legitimamente basear-se no elevado nível de concorrência existente no mercado dos ladrilhos de cerâmica nos EUA para escolher esse Estado como país terceiro com economia de mercado adequado.

60 Conclui-se que as instituições da União examinaram com toda a diligência requerida as diferenças entre os mercados americano e chinês de ladrilhos de cerâmica e podiam legitimamente considerar os EUA como país análogo, nos termos do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base.

61 Por último, quanto à alegação de que os exportadores americanos exportam muito pouco e apenas abastecem um segmento reduzido de ladrilhos de qualidade superior no mercado americano, cabe referir que, tal como foi indicado nos considerandos 49 e 50 do regulamento provisório, o inquérito antidumping demonstrou que os ladrilhos de cerâmica provenientes da China e dos EUA apresentavam, fundamentalmente, as mesmas características físicas, estavam destinados às mesmas utilizações e eram fabricados segundo processos de produção similares.

62 Nestas condições, deve considerar-se que as instituições da União escolheram de forma razoável, em conformidade com as disposições do regulamento de base, os EUA como país terceiro com economia de mercado adequado, na qualidade de país análogo, para efeitos do cálculo do valor normal.

Quanto à determinação do valor normal com base nas informações comunicadas por um único produtor

63 Em segundo lugar, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio manifesta dúvidas quanto ao caráter representativo do valor normal que foi determinado com base em informações comunicadas por um único produtor.

64 Em particular, o referido órgão jurisdicional pergunta, primeiro, se resulta da letra do artigo 2.º, n.ºs 1 e 6, do regulamento de base que o valor normal deve ser estabelecido com base nos preços praticados por vários produtores. Segundo, pretende saber se o recurso a dados de um único produtor permite, não obstante, determinar de forma precisa e objetiva esse valor, nomeadamente quando existe um risco, como acontece no processo principal, de o produtor que comunicou esses dados ser controlado por um produtor da União, não sendo, por conseguinte, economicamente independente. Terceiro, uma vez que os dados provenientes de um único produtor estão condicionados pelas escolhas políticas específicas da empresa, aquele órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se não cabe à Comissão recorrer a peritos externos.

65 Desde logo, quanto à letra do artigo 2.º, n.ºs 1 e 6, do regulamento de base, o órgão jurisdicional de reenvio e a Fliesen-Zentrum são de opinião que o valor normal deve ser estabelecido com base nos preços de vários produtores, na medida em que aquela disposição se refere a «preços» e a «outros vendedores ou produtores» para determinar esse valor. Todavia, cabe sublinhar que, nos casos de importações prevenientes de países sem economia de mercado, o regulamento de base prevê, no seu artigo 2.º, n.º 7, um regime específico no que respeita à determinação do valor normal, distinto do regime previsto nos n.ºs 1 e 6 desse mesmo artigo, pelo que a letra destes últimos números não é pertinente para determinar se o valor normal em causa no processo principal deve ser calculado a partir dos preços de um ou de vários produtores.

66 Seguidamente, quanto à determinação do valor normal nos termos do artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base, é verdade que a Comissão reconheceu, nas suas observações escritas, que o recurso aos dados de vários produtores estabelecidos no país análogo, em vez de um único produtor, é, em princípio, preferível. Contudo, o Tribunal de Justiça já declarou que o simples facto de existir apenas um produtor no país de referência não exclui, em si mesmo, que os preços sejam o resultado

de uma concorrência real, uma vez que esta também pode resultar, na falta de um controlo dos preços, da existência de importações significativas provenientes de outros países (acórdão Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, n.º 15).

67 Por conseguinte, deve considerar-se que o elemento determinante, para efeitos de escolha do ou dos produtores no país de referência, é saber se os preços no mercado interno do país terceiro são o resultado de uma concorrência real. Ora, como já foi referido no n.º 57 do presente acórdão, as instituições da União examinaram esta questão aquando do inquérito antidumping e consideraram que o mercado americano é concorrencial, do mesmo modo que nenhum elemento permite concluir pela existência de obstáculos não pautais suscetíveis de entravar seriamente a concorrência no mercado.

68 No que respeita, em especial, ao alegado risco de o produtor que comunicou os seus dados no âmbito do processo antidumping ser controlado por um produtor da União e, portanto, não ser economicamente independente, não é plausível, como sublinhou a advogada-geral no n.º 97 das suas conclusões, que se tenha tido em conta os dados de um produtor que vendeu a clientes com ele coligados, uma vez que se acusa as instituições da União de terem apurado um preço normal artificialmente elevado. Em qualquer caso, deve salientar-se que, tal como é indicado no considerando 62 do Regulamento n.º 917/2011, esses dados foram verificados no local pelos serviços da Comissão.

69 Por fim, quanto ao recurso a peritos externos pela Comissão, importa sublinhar que tal recurso não se justifica quando, como acontece no processo principal, os dados de um produtor são representativos. Como sublinhou a advogada-geral no n.º 88 das suas conclusões, na falta de algum motivo específico para outro entendimento, deve, em princípio, considerar-se que as instituições são capazes, elas próprias, de avaliar adequadamente os dados.

70 Nestas condições, há que considerar que as instituições da União podiam legitimamente determinar o valor normal com base nas informações comunicadas por um único produtor.

Quanto ao dever de fundamentação e aos direitos de defesa, no que respeita ao cálculo do valor normal apurado

71 Em terceiro lugar, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a questão de saber se, quando efetuam ajustamentos do valor normal calculado a partir dos preços do produtor do país análogo, as instituições da União se devem basear nas provas, ou pelo menos nos indícios, que permitem estabelecer a existência do fator a título do qual o ajustamento é feito, e determinar o seu impacto na comparabilidade entre o preço de exportação e o valor normal. Assim, aquele órgão jurisdicional pergunta se, ao fornecerem informações vagas relativamente ao cálculo exato do valor normal, tornando assim impossível a apresentação de observações devidamente fundamentadas, as referidas instituições violaram os direitos de defesa da Fliesen-Zentrum.

72 A Fliesen-Zentrum entende que, nos termos do artigo 2.º, n.º 10, do regulamento de base, os ajustamentos do valor normal devem ser efetuados a fim de ter em conta as diferenças verificadas nos fatores relativamente aos quais esteja provado que afetam os preços e, portanto, a sua comparabilidade, como, nomeadamente, as diferenças de qualidade. Apoiando-se no acórdão do Tribunal Geral da União Europeia Kundan e Tata/Conselho (T-88/98, EU:T:2002:280, n.ºs 95 e 96), a Fliesen-Zentrum alega que as instituições da União devem basear-se nos referidos indícios ou provas. No processo principal, o valor normal determinado pela Comissão é de tal modo vago que não pode servir de base para o estabelecimento de um eventual dumping. A este respeito, a Fliesen-Zentrum considera que a Comissão não demonstrou de que forma esse valor foi apurado.

73 No que respeita, em primeiro lugar, à Fliesen-Zentrum, importa sublinhar que é dado assente que a mesma não participou no inquérito de dumping nem está ligada a nenhum produtor chinês. Por conseguinte, não pode reivindicar, ela própria, o benefício de direitos de defesa num procedimento em que não participou.

74 Nestas condições, cabe examinar, em segundo lugar, se as justificações para os ajustamentos do valor normal determinado com base nos preços do produtor do país análogo respondem às exigências resultantes do dever de fundamentação consagrado no artigo 296.º TFUE.

75 A este respeito, deve recordar-se que o Tribunal de Justiça já declarou que a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (v. acórdão Itália/Comissão, C-138/03, C-324/03 e C-431/03, EU:C:2005:714, n.º 54 e jurisprudência aí referida).

76 Esta exigência deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, nomeadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a quem o ato diga direta e individualmente respeito podem ter em obter esclarecimentos. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não apenas do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão Itália/Comissão, C-138/03, C-324/03 e C-431/03, EU:C:2005:714, n.º 55 e jurisprudência aí referida).

77 De igual modo, quando se trata de um regulamento, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adoção e, por outro, os objetivos gerais que se propõe atingir (acórdãos Abrias e o./Comissão, 3/83, EU:C:1985:283, n.º 30, e Espanha/Conselho, C-342/03, EU:C:2005:151, n.º 55). Por conseguinte, não se pode exigir às instituições da União que especifiquem os diferentes factos, por vezes numerosos e complexos, à luz dos quais o regulamento foi adotado, nem, *a fortiori*, que forneçam uma apreciação mais ou menos completa (v., neste sentido, acórdão Beus, 5/67, EU:C:1968:13, n.º 4).

78 Conclui-se que, embora o essencial do objetivo prosseguido pela instituição decorra do ato de alcance geral em causa, este não tem de conter fundamentação específica para cada um dos ajustamentos do valor normal do produto em causa.

79 Cabe referir que, no processo principal, os motivos pelos quais o valor normal foi ajustado foram evocados no considerando 61 do regulamento provisório, que indicava que se tratava de «ter em conta as diferenças que afetam os preços e sua comparabilidade […] e as diferenças em termos de qualidade, no caso de certos tipos não produzidos pelo produtor do país análogo […]. Quando necessário, foram feitos outros ajustamentos no que respeita a frete marítimo, seguro, movimentação e custos acessórios, despesas de embalagem, crédito, encargos bancários e comissões, sempre que se considerou que estes eram razoáveis, exatos e corroborados por elementos de prova verificados». O Regulamento n.º 917/2011, que reproduz nos seus considerandos 86 e 87 os motivos que figuram nesse considerando 61, pelos quais o valor normal foi ajustado, acrescenta que tais ajustamentos foram levados a cabo, sempre que necessário, a fim de assegurar uma comparação equitativa entre o valor normal e o preço de exportação.

80 Por conseguinte, deve considerar-se que os motivos respeitantes aos ajustamentos do valor normal determinado com base nos preços do produtor do país análogo satisfazem as exigências decorrentes do dever de fundamentação.

Quanto ao recurso à amostragem

81 Em quarto lugar, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se, para determinar o nível de subcotação, as amostras de produtores-exportadores chineses e de produtores e importadores da União foram devidamente constituídas, ou se as instituições da União ignoraram a este respeito as disposições conjugadas dos artigos 3.° e 17.° do regulamento de base.

82 Em particular, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os níveis de subcotação referidos no considerando 113 do Regulamento n.º 917/2011 foram determinados de maneira precisa e objetiva. Aquele órgão jurisdicional sublinha que, quando recorreram à amostragem a fim de determinar os preços dos produtores da União, as instituições da União se limitaram, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do regulamento de base, a um número razoável de partes, de produtos ou de transações, utilizando amostras estatisticamente representativas com base nas informações disponíveis quando da seleção. Em contrapartida, para determinar os preços praticados pelos produtores chineses, essas instituições basearam-se no maior volume de produção, de vendas ou de exportações dos produtos em causa sobre o qual o inquérito pode incidir. O referido órgão jurisdicional pergunta se esta abordagem é válida, uma vez que a amostragem dos produtores da União era composta essencialmente por um elevado número de pequenas e médias empresas e a amostragem dos produtores chineses continha um pequeno número de grandes produtores, quando ambos os mercados são fortemente fragmentados e compostos, em grande parte, por pequenas e médias empresas. Além disso, apenas tinham sido incluídos na amostra dos produtores da União produtores dos países da Europa Ocidental, e não dos outros Estados-Membros cujo nível de preços é mais baixo.

83 A Fliesen-Zentrum acrescenta que o facto de comparar os preços praticados pelos grandes produtores chineses com os preços das pequenas e médias empresas da União constitui uma violação do princípio da igualdade de tratamento e dos artigos 3.°, n.º 2, e 9.°, n.º 4, do regulamento de base. No que respeita à representatividade da amostra dos produtores da União, a Fliesen-Zentrum considera que esta deve incluir, pelo menos, 25% de toda a produção da União. No que respeita, nomeadamente, ao artigo 9.º, n.º 4, do regulamento de base, que contém a regra dita «do direito inferior», as instituições da União tinham determinado incorretamente as margens de subcotação.

84 Importa salientar que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento de base, a determinação do prejuízo deve ser acompanhada de um «exame objetivo» do volume das importações objeto de dumping, do seu efeito sobre os preços praticados na União e da sua repercussão na indústria da União. O artigo 3.º, n.º 3, do regulamento de base prevê que, relativamente ao efeito das importações objeto de dumping nos preços, se deve examinar se, para as importações objeto de dumping, houve subcotação importante dos preços dos produtos chineses em relação ao preço de um produto similar da indústria da União.

85 Nestas condições, cabe ao Tribunal de Justiça, no seu exame da validade do Regulamento n.º 917/2011, verificar se as instituições da União podiam concluir pela existência dessa subcotação.

86 A este respeito, importa referir que, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do regulamento de base, as amostras de partes, produtos ou transações devem ser estatisticamente representativas com base nas informações disponíveis aquando da seleção ou compreender o volume mais representativo de produção, vendas ou exportações sobre o qual possa razoavelmente incidir o inquérito, tendo em conta o tempo disponível.

87 Cabe salientar que nem a referida disposição, nem o artigo 3.º do regulamento de base, nem o princípio da igualdade de tratamento exigem que se recorra ao mesmo método para a constituição da amostra de produtores chineses e para a da amostra de produtores da União. Pelo contrário, decorre do artigo 17.º, n.º 2, do regulamento de base que a seleção final das partes, tipos de produtos ou transações incumbe à Comissão, em aplicação das disposições relativas à amostragem.

88 No caso vertente, como decorre do considerando 23 do Regulamento n.º 917/2011 e sublinhou a Comissão nas suas observações escritas, a utilização de duas metodologias diferentes para determinar a composição da amostra dos produtores da União, por um lado, e a dos produtores-exportadores chineses, por outro, justifica-se pelo facto de essas amostras terem objetivos diferentes. Com efeito, no que respeita à amostra dos produtores-exportadores chineses, o seu objetivo é incluir o maior número possível de importações, a fim de os preços médios de importação estabelecidos para cada tipo de produto serem o mais próximos possível da média real e refletirem o mais fielmente possível a pressão sofrida pela indústria da União nos preços. No que respeita à amostra dos produtores da União, serve para verificar se os preços médios de importação estabelecidos para cada tipo de produto exercem efeitos semelhantes em todos os produtores da União ou se existe uma determinada categoria de produtores da União particularmente afetada.

89 Seguidamente, no que respeita, nomeadamente, à amostra dos produtores da União, deve referir-se que resultava do considerando 11 do regulamento provisório que essa amostra representava 24% da produção total dos produtores que colaboraram e 7% da produção total da União. Além disso, resultava do considerando 13 desse regulamento que, apesar da retirada do produtor polaco da amostra, a representatividade desta se manteve elevada de acordo com todos critérios considerados para a composição dessa amostra.

90 Além disso, decorre do considerando 18 do Regulamento n.º 917/2011 que, para ser representativa, uma amostra não tem necessariamente de refletir a distribuição geográfica exata e o peso dos Estados-Membros produtores, visto que esta distribuição é apenas um dos fatores a ter em conta para assegurar a representatividade. Por conseguinte, não se deve considerar que as instituições da União estavam obrigadas a incluir uma empresa da Europa Central ou de Leste para assegurar a representatividade da referida amostra.

91 Em qualquer caso, como está indicado no considerando 31 do Regulamento n.º 917/2011 e é sublinhado pela Comissão nas suas observações escritas, a amostra da União representa mais de 80% da produção da União, e a verificação a partir dos dados acessíveis ao público revelou que a inclusão de um produtor desses Estados-Membros não teria influenciado significativamente a determinação do prejuízo.

92 Por fim, quanto às dúvidas manifestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio decorrentes do facto de que poderia ter sido aplicado um direito menos elevado se a margem de subcotação tivesse sido estabelecida numa base diferente, cabe sublinhar que esta margem e a margem de dumping são dois conceitos diferentes. Em particular, nos termos do artigo 9.º, n.º 4, do regulamento de base, o montante do direito antidumping não deve exceder a margem de dumping se esse direito inferior for suficiente para eliminar o prejuízo causado à indústria da União. Tal como está precisado no considerando 198 do Regulamento n.º 917/2011, a margem de dumping deve servir de base para determinar o nível do direito de acordo com a regra do direito inferior. Conclui-se daqui que a margem de subcotação é irrelevante para efeitos da utilização da regra do direito inferior contida naquele n.º 4.

93 Por conseguinte, deve considerar-se que, quando recorreram às amostragens, as instituições da União não violaram as disposições conjugadas dos artigos 3.º e 27.º do regulamento de base nem o princípio da igualdade de tratamento, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõem.

94 Atendendo a todas as considerações precedentes, deve responder-se à questão prejudicial que o seu exame não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do Regulamento n.º 917/2011.

Quanto às despesas

95 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

O exame da questão prejudicial não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do Regulamento de Execução (UE) n.º 917/2011 do Conselho, de 12 de setembro de 2011, que institui um direito antidumping definitivo e cobra definitivamente o direito provisório instituído sobre as importações de ladrilhos de cerâmica originários da República Popular da China.

Assinaturas