CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN
apresentadas em 8 de Novembro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A cour d'appel de Colmar interroga o Tribunal de Justiça sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 864/87 do Conselho, de 23 de Março de 1987, que institui um direito antidumping definitivo sobre as importações de determinados motores eléctricos originários da Bulgária, da Hungria, da Polónia, da República Democrática Alemã, da Checoslováquia e da União Soviética [1].

Nas conclusões que apresentámos nesta data relativas a vários recursos [2], já nos pronunciámos quanto à validade do Regulamento n.° 864/87. Para o essencial do nosso raciocínio no presente processo, podemos pois basear-nos, além de no relatório para audiência, nas nossas conclusões nos referidos recursos. No aspecto processual, o presente processo comporta contudo duas particularidades. Vamos examiná-las antes de abordar a questão de mérito.

Particularidades da questão prejudicial

2. Em primeiro lugar, há que notar que a questão da cour d'appel de Colmar está posta de forma muito genérica. Recordemos os seus termos:

«O Regulamento n.° 864/87 do Conselho... é válido à luz do direito comunitário e, designadamente, do Regulamento de base n.° 2176/84 do Conselho, bem como dos princípios fundamentais do direito comunitário [3]?»

Quando uma questão tão genérica é submetida ao Tribunal de Justiça, este examina se os fundamentos da decisão de reenvio não trazem qualquer precisão. Na medida em que esses fundamentos permitem identificar os argumentos invocados pelo recorrente no processo principal perante o órgão jurisdicional nacional, o Tribunal trata de responder à questão prejudicial após um exame destes [4]. No caso vertente, a decisão de reenvio limita-se contudo a indicar os fundamentos da recorrente em termos muito gerais: «violação do princípio da segurança jurídica; violação do Regulamento (CEE)

* Língua original: francês.

1 — Regulamento (CEE) n.° 864/87 do Conselho, de 23 de Março de 1987, que institui um direito antidumping definitivo sobre as importações de motores eléctricos polifásicos normalizados, de potência de mais de 0,75 até 75 quilovátios, inclusive, originários da Bulgária, da Hungria, da Polónia, da República Democrática Alemã, da Checoslováquia e da União Soviética, e relativo à cobrança definitiva dos montantes garantidos pelo direito provisório (JO L 83, p. 1).

2 — Conclusões nos processos apensos C-304/86 e C-185/87, Enital/Comissão e Conselho, Colect. 1990, p. I-2939, nos processos apensos C-305/86 e C-160/87, Neotype Techmashexport/Comissão e Conselho, Colect. 1990, p. I-2945, nos processos apensos C-320/86 e C-188/87, Stanko France/Comissão e Conselho, Colect. 1990, p. I-3013, e no processo C-157/87, Electroimpex e outros/Conselho, Colect. 1990, p. I-3021.

3 — O regulamento de base a que se faz referência é o Regulamento (CEE) n.° 2176/84 do Conselho, de 23 de Julho de 1984, 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 201, p. 1; EE 11 F21 p. 3). Este regulamento foi entretanto substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 2423/88 do Conselho, de 11 de Julho de 1988 (JO L 209, p. 1).

4 — Ver, entre outros, o acórdão de 12 de Maio de 1989, Continentale Produkten-Gesellschaft Erhardt-Renken (246/87, Colect., p. 1151).

n.° 2176/84 e de formalidades essenciais, nomeadamente por falta de fundamentação; violação do Regulamento n.° 2176/84 e dos princípios fundamentais, nomeadamente o do respeito dos direitos da defesa, e ainda violação dos princípios gerais do direito, particularmente os da igualdade, objectividade, justiça administrativa e boa administração da justiça, desvio de poder e violação do princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação». Note-se que esta enumeração de fundamentos não permite identificar as disposições do Regulamento n.° 2176/84 que teriam sido violadas.

Após a entrada em vigor do direito antidumping definitivo, a Sermes continuou a importação para França de motores eléctricos originários da República Democrática Alemã. As autoridades aduaneiras francesas exigiram-lhe, para as importações do mês de Abril de 1987, o pagamento de direitos antidumping num montante superior a 400 000 FF. A Sermes contestou o montante exigido e recorreu da decisão das autoridades aduaneiras. O advogado da Sermes não escondeu na audiência que a sociedade o fizera com o objectivo de levar o órgão jurisdicional nacional a submeter uma questão prejudicial que lhe permitiria apresentar ao Tribunal de Justiça as suas observações impugnando o Regulamento n.° 864/87, tendo-lhe sido vedada a via do recurso directo de anulação.

3. A segunda particularidade tem a ver com a qualidade da sociedade Sermes, recorrente no processo principal. Esta sociedade importa para França motores eléctricos provenientes da República Democrática Alemã. Em 1986, tinha interposto um recurso de anulação do Regulamento (CEE) n.° 3019/86 da Comissão, que instituiu um direito antidumping provisório relativamente às importações de determinados motores eléctricos originários de países de comércio de Estado[5]. Por despacho de 8 de Julho de 1987, o Tribunal julgou o recurso inadmissível[6]. O Tribunal de Justiça entendeu que, não estando a Sermes associada a um exportador de motores eléctricos, o acto impugnado constituía, em relação a ela, um regulamento de alcance geral e não uma decisão que lhe dissesse directa e individualmente respeito, como vem previsto no artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado.

4. Tendo em conta estas duas particularidades do processo, importa determinar previamente sob que perspectivas se deverá examinar o Regulamento n.° 864/87 do Conselho, para poder responder ao tribunal de reenvio. É evidente, em nossa opinião, que essa resposta deve integrar o resultado do exame dos diversos fundamentos suscitados pelas partes nos recursos já citados que visam a anulação do mesmo Regulamento n.° 864/87. Devem ser tomados em consideração outros fundamentos? Em especial, os fundamentos que foram aduzidos pela recorrente no processo principal nas observações que apresentou ao Tribunal e que diferem dos aduzidos nos recursos devem também ser examinados? Poder-se-ia objectar que as partes não têm qualquer direito a que o Tribunal se pronuncie quanto a fundamentos de invalidade diversos dos mencionados na decisão de reenvio[7]. No

5 — Regulamento (CEE) n.° 3019/86 da Comissão, de 30 de Setembro de 1986, que instituiu um direito antidumping provisório sobre as importações de motores eléctricos polifásicos normalizados, como uma potência de mais de 0,75 até 75 quilovátios, inclusive, originários da Bulgária, da Hungria, da Polónia, da República Democrática Alemã, da Roménia, da Checoslováquia e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (JO L 280, p. 68).

6 — Despacho de 8 de Julho de 1987, Sermes (279/86, Colect., p. 3109).

7 — Ver acórdão de 28 de Outubro de 1982, Dorca Marina (50 a 58/82, Recueil, p. 3949, 3959). Neste processo, o Tribunal recusou examinar a validade de um acto comunitário sob a perspectiva da sua conformidade com os princípios gerais do direito. Todavia, era claro que o fundamento apresentado não se situava no âmbito da questão prejudicial colocada ao Tribunal, o que não pode ser sustentado no presente processo.

caso vertente, a decisão de reenvio não menciona qualquer fundamento de invalidade e a fundamentação da decisão limita-se a indicar os fundamentos da recorrente em termos muito gerais. Em tal contexto, parece-nos que a ideia de cooperação judiciária que caracteriza o processo prejudicial joga a favor de um exame dos fundamentos aduzidos nas observações da recorrente no processo principal. Com efeito, a resposta sobre a validade do acto comunitário será tanto mais útil ao órgão jurisdicional de reenvio se resultar da fundamentação do acórdão que esses argumentos foram devidamente analisados.

Todavia, o processo prejudicial não pode funcionar de forma plenamente satisfatória quando nem as questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional nem os fundamentos da decisão de reenvio especificam os fundamentos de invalidade. Nestas condições, as outras partes, os Estados-membros, a Comissão e, eventualmente, o Conselho, estão, na verdade, impossibilitados de utilizar eficazmente o direito que o artigo 20.° do Estatuto do Tribunal de Justiça lhes reconhece de apresentar observações no âmbito do processo prejudicial.

Quanto ao mérito

5. Nas conclusões que apresentámos nesta data relativas aos recursos de anulação do Regulamento n.° 864/87 do Conselho, examinámos um elevado número de fundamentos aduzidos pelas recorrentes. Nenhum desses fundamentos nos levou a propor a anulação do regulamento em questão.

Por seu lado, a Sermes apresenta nas suas observações seis fundamentos que visam invalidar o Regulamento n.° 864/87, alguns dos quais coincidem em parte com fundamentos que examinámos no âmbito dos recursos. Teve igualmente oportunidade de formular observações sobre as respostas dadas pela Comissão e pelo Conselho a determinadas perguntas que o Tribunal lhes tinha dirigido, observações essas que integrámos no nosso exame no âmbito dos recursos. Na linha da posição que expusemos no número anterior, examinaremos sucessivamente os fundamentos apresentados pela recorrente no processo principal, remetendo para as nossas conclusões relativas aos recursos quanto aos fundamentos que foram já examinados nesse âmbito. Não examinaremos contudo os fundamentos que visam impugnar a validade do Regulamento provisório n.° 3019/86, dado que a questão prejudicial diz respeito apenas à validade do Regulamento definitivo n.° 864/87.

Primeiro fundamento: violação do artigo 14.° do Regulamento n.° 2176/84 assim como do princípio da segurança jurídica

6. Nos termos do artigo 14.° do Regulamento n.° 2176/84, as decisões de aceitação de compromissos podem ser, se necessário, objecto de um reexame a pedido de um Estado-membro ou por iniciativa da Comissão. Proceder-se-á igualmente a um reexame a pedido de uma parte interessada que apresente elementos de prova de alteração suficiente de circunstâncias para justificar a necessidade desse reexame, desde que decorrido pelo menos um ano após a conclusão do inquérito.

7. A Sermes sustenta que o Regulamento n.° 864/87 deveria ser anulado porque impôs um direito antidumping definitivo após um reexame dos compromissos anteriormente subscritos, tendo esse reexame sido

efectuado sem prova bastante de uma alteração das circunstâncias, violando assim o artigo 14.° do Regulamento n.° 2176/84 e o princípio da segurança jurídica.

8. Para se compreender bem este argumento, há que lembrar que o Conselho e a Comissão, no âmbito de um processo antidumping anterior, tinham, posteriormente a 1982, aceitado compromissos subscritos por exportadores de motores eléctricos provenientes de países de comércio de Estado [8]. Esses compromissos consistiam em aumentos de preços na importação para a Comunidade. As instituições tinham-nos aceitado porque os consideravam susceptíveis de suprimir os efeitos prejudiciais decorrentes das importações comprovadamente em dumping [9].

Em Outubro de 1985, o Gimelec pediu à Comissão que reexaminasse as decisões de aceitação dos compromissos de preços. Os elementos de prova apresentados pelo Gimelec em apoio do seu pedido foram resumidos pela Comissão no Regulamento n.° 3019/86 (terceiro considerando) e pelo Conselho no Regulamento n.° 864/87 (quarto considerando). A Comissão, apoiada pelo Conselho neste ponto, entendeu que esses elementos de prova eram reveladores de uma alteração das circunstâncias e eram suficientes para justificar o reexame dos compromissos subscritos aquando do processo anterior.

8 — Regulamento (CEE) n.° 724/82 da Comissão, de 30 de Março de 1982 (JO L 85, p. 9), Regulamento (CEE) n.° 2075/82 do Conselho, de 28 de Julho de 1982 (JO L 220, p. 36), e Decisão 84/189/CEE da Comissão, de 2 de Abril de 1984 (JO L 95, p. 28).

9 — Ver, em especial, o décimo primeiro considerando do Regulamento n.° 2075/82 do Conselho, de 28 de Julho de 1982.

O que vem dito leva a afastar o argumento apresentado pela Sermes. Em primeiro lugar, note-se que o artigo 14.° do Regulamento n.° 2176/84 teria permitido à Comissão reexaminar, por sua iniciativa, as decisões de aceitação dos compromissos subscritos, sem ter de fazer prova de uma alteração das circunstâncias. Em segundo lugar, as informações de que o Tribunal dispõe não permitem, em nossa opinião, concluir que as instituições comunitárias teriam cometido um erro na apreciação dos elementos apresentados pelo Gimelec para provar a alteração das circunstâncias. Por último, a decisão de substituir um compromisso de preços por um direito antidumping não viola, em si, o princípio da segurança jurídica. Tal como o Tribunal considerou, nomeadamente no acórdão de 7 de Maio de 1987, no processo Nippon Seiko [10].

«quando as instituições dispõem de uma margem de discricionaridade na escolha dos meios necessários para a execução da sua política, os operadores económicos não podem alegar a posse de confiança legítima na manutenção do meio inicialmente escolhido, o qual pode ser modificado pelas instituições no exercício das suas competências».

Em nossa opinião, também assim se passam as coisas por maioria de razão quando se torna evidente que o meio inicialmente escolhido, a saber, a aceitação de um compromisso de preços, não implica a eliminação dos efeitos prejudiciais decorrentes das importações comprovadamente em dumping.

10 — Acórdão de 7 de Maio de 1987, Nippon Seiko, n.° 34 (258/84, Colect., p. 1923).

Segundo fundamento: violação do Regulamento n.° 2176/84 e de determinados princípios gerais do direito comunitário

— *A determinação do valor normal*

9. O artigo 2.°, n.° 5, do Regulamento n.° 2176/84 contém as regras para a determinação do valor normal de um produto no caso de importações provenientes de países que não têm uma economia de mercado. Nesse caso, o valor normal é determinado de forma adequada e razoável, com base num dos critérios seguintes:

a) o preço a que um produto similar de um país terceiro de economia de mercado é realmente vendido para consumo no mercado interno desse país ou a outros países, incluindo a Comunidade; ou

b) o valor calculado de produto similar num país terceiro de economia de mercado; ou

c) quando nem o critério a) nem o critério b) constituírem uma base adequada, o preço realmente pago ou a pagar na Comunidade por produto similar.

10. A Sermes sustenta que o Conselho não podia ter determinado o valor normal dos motores importados com base nos preços de venda internos dos produtos jugoslavos [critério a)], mas deveria tê-lo determinado em função dos preços pagos na Comunidade [critério c)].

11. Nas nossas conclusões relativas aos recursos, indicámos já que o Conselho pôde legitimamente determinar o valor normal baseando-se nos preços de venda internos dos produtos jugoslavos. Portanto, as instituições comunitárias abstiveram-se justificadamente de determinar o valor normal com base nos preços pagos na Comunidade. Com efeito, só há que recorrer a este critério quando nem os preços nem o valor calculado, tal como estabelecidos em conformidade com os critérios das alíneas a) ou b) do artigo 2.°, n.° 5, do Regulamento n.° 2176/84, constituam uma base adequada.

— *A determinação do prejuízo*

12. A Sermes sustenta que as instituições não provaram que os produtores comunitários tenham sofrido um prejuízo devido às importações de motores eléctricos.

Nas nossas conclusões relativas aos recursos, examinámos já a questão do prejuízo. Sustentámos aí que o Conselho, tendo em conta os factores de prejuízo examinados pela Comissão (considerandos 18 a 33 do Regulamento provisório n.° 3019/86) e a sua própria análise (considerandos 17 a 32 do Regulamento definitivo n.° 864/87), não tinha excedido a sua margem de discricionaridade ao entender que as importações originárias dos países de comércio de Estado tinham causado um prejuízo importante à indústria comunitária.

A Sermes apenas apresentou um argumento novo para a apreciação da questão do prejuízo. Diz ele respeito à amostragem considerada para a determinação do prejuízo. Com efeito, tendo em conta o grande nú-

mero de motores abrangidos pelo processo (mais de 64 tipos), a Comissão escolheu uma amostragem de seis tipos de motores da categoria mais vendida na Comunidade com vista, nomeadamente, a determinar os parâmetros de prejuízo ligados ao preço (ver o décimo primeiro considerando do Regulamento n.° 3019/86). O Conselho baseou-se nessa mesma amostragem.

A Sermes observa que esta amostragem não é representativa no que respeita às suas próprias vendas em França de motores provenientes da República Democrática Alemã. Daí decorre, em sua opinião, que os motores importados por si se venderiam a uma clientela diferente da dos grandes construtores comunitários e que não existiria qualquer nexo de causalidade entre as importações provenientes da República Democrática Alemã e os prejuízos dos produtores comunitários.

13. Nas nossas conclusões relativas aos recursos, já tínhamos salientado que o Conselho tinha correctamente podido medir o prejuízo para a indústria comunitária baseando-se no impacto do conjunto das importações de motores eléctricos objecto de dumping provenientes de sete países de comércio de Estado. Assim sendo, não há que examinar se a amostragem considerada pelas instituições comunitárias era representativa para as importações provenientes de um só dos países em causa. O argumento relativo à amostragem apenas poderia ser tomado em consideração se se verificasse que esta não era representativa do conjunto das importações. Ora, tendo em conta as informações de que dispõe o Tribunal, nada permite afirmar que assim seja.

Terceiro fundamento: desvio de poder

14. A Sermes sustenta que o regulamento definitivo está viciado por desvio de poder, dado que as instituições se teriam deixado guiar, não pelo interesse comunitário, mas por um interesse de protecção sectorial de uma indústria comunitária e, nomeadamente, de uma indústria francesa.

15. Segundo jurisprudência constante do Tribunal [11], uma decisão só está viciada por desvio de poder se se revelar, com base em indícios objectivos, pertinentes e concordantes, ter sido tomada para atingir fins diversos dos invocados. A este propósito, notemos que o Regulamento n.° 2176/84 visa precisamente permitir às instituições tomar medidas susceptíveis de defender os produtores comunitários que sofrem um prejuízo importante devido a importações de produtos similares objecto de dumping. Nos termos do artigo 12.°, n.° 1, do regulamento, um direito antidumping só pode ser instituído se os interesses da Comunidade exigirem uma acção comunitária. Nos considerandos 33 a 35 do Regulamento definitivo n.° 864/87, que vêm no seguimento dos considerandos 34 a 38 do Regulamento provisório n.° 3019/86, o Conselho expôs as razões que o levaram a considerar que os interesses da Comunidade exigiam a adopção de uma medida de defesa comercial. Por seu turno, a Sermes limitou-se a formular afirmações sem provar a sua procedência.

11 — Ver, entre outros, acórdão de 4 de Julho de 1989, Kerzmann/Tribunal de Contas, sumário do acórdão, n.° 2 (198/87, Colect., p. 2083).

Assim, os elementos de que o Tribunal dispõe não lhe permitem, em nossa opinião, concluir no sentido de que houve desvio de poder.

Quarto fundamento: violação das formalidades essenciais e falta de fundamentação

16. A Sermes sustenta que a fundamentação do Regulamento n.° 864/87 é em vários pontos insuficiente para permitir ao Tribunal o exercício da sua fiscalização jurisdicional.

17. A este propósito, cabe lembrar que, segundo jurisprudência constante [12], a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado deve revelar, de forma clara e inequívoca, a motivação da autoridade comunitária autora do acto impugnado, de maneira a permitir aos interessados conhecer as razões da medida tomada, com vista a defenderem os seus direitos, e ao Tribunal exercer a sua fiscalização.

Em nossa opinião, esta exigência foi satisfeita, no caso vertente, nos pontos indicados pela recorrente no processo principal:

— no que respeita à queixa apresentada pelo Gimelec, no quarto considerando do Regulamento n.° 864/87;

— no que respeita à amostragem, no oitavo considerando do referido regulamento, que faz referência ao décimo primeiro considerando do Regulamento provisório n.° 3019/86;

— no que respeita ao prejuízo, nos considerandos 17 a 32 do regulamento acima referido.

Quinto fundamento: violação do artigo 7.° do Regulamento n.° 2176/84 e dos direitos da defesa

18. Ao afastar os argumentos relativos aos trabalhos preparatórios do Regulamento provisório n.° 3019/86, o quinto fundamento reconduz-se apenas ao argumento de que as instituições teriam violado o artigo 7.° do Regulamento n.° 2176/84 e os direitos da defesa ao recusarem à Sermes um confronto com os queixosos.

A este propósito, observe-se que a Comissão, nos termos do artigo 7.°, n.° 6, do Regulamento n.° 2176/84, faculta às partes directamente em causa, quando estas o solicitem, a possibilidade de se encontrarem. Parece-nos que a noção de «partes directamente em causa» deve ser entendida no sentido que o Tribunal lhe dá em matéria de admissibilidade de recursos contra um regulamento antidumping. Ora, como já lembrámos no n.° 3, o Tribunal considerou que o regulamento que a Sermes tinha impugnado não lhe dizia directa e individualmente respeito. Além disso, a Sermes não apresentou a prova de que tinha solicitado um confronto.

Sexto fundamento: violação do princípio da igualdade de tratamento

19. A Sermes observa por último que as exportações provenientes da República Democrática Alemã e destinadas à República Federal da Alemanha podem continuar a ser efectuadas ao preço de venda existente antes da entrada em vigor do Regulamento

12 — Ver, entre outros, acórdão de 7 de Maio de 1987, Nachi Fujikoshi, n.° 39 (255/84, Colect., p. 1861).

n.° 864/87. A Sermes não indica o fundamento jurídico desta situação. Limita-se a afirmar que, nessas circunstâncias, o regulamento em questão trataria de modo diferente situações comparáveis e violaria assim o princípio da igualdade de tratamento.

A situação descrita pela Sermes tem origem no protocolo relativo ao comércio interno alemão e às questões com ele relacionadas, de 25 de Março de 1957, anexo ao Tratado CEE. O n.° 1 deste protocolo dispõe que:

«Considerando que fazem parte do comércio interno alemão as trocas comerciais entre os territórios alemães sujeitos à Lei Fundamental da República Federal da Alemanha e os territórios alemães que não se encontram sujeitos a esta Lei Fundamental, a aplicação do Tratado na Alemanha não exige qualquer modificação do regime actual desse comércio.»

O Tribunal teve já ocasião de declarar que esta disposição visa dispensar a República Federal da Alemanha de aplicar as regras do direito comunitário ao comércio interno alemão [13].

Daí resulta que a República Federal da Alemanha pode legitimamente não aplicar o Regulamento n.° 864/87 às exportações provenientes da República Democrática Alemã.

Resposta sugerida

20. Em conclusão, sugerimos que se responda do seguinte modo à questão prejudicial:

«O exame do Regulamento n.° 864/87 do Conselho, de 23 de Março de 1987, face ao direito comunitário e designadamente ao Regulamento n.° 2176/84 do Conselho, de 23 de Julho de 1984, não revelou elementos susceptíveis de afectar a validade do referido regulamento.»

13 — Ver acórdãos de 1 de Outubro de 1974, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor (14/74, Recueil, p. 899), de 27 de Setembro de 1979, Geflügelschlachterei Freystadt (23/79, Recueil, p. 2789), e de 21 de Setembro de 1989, Schäfer Shop (12/88, Colect., p. 2937).