ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

30 de Setembro de 2003 *

No processo C-76/01 P,

Comité des industries du coton et des fibres connexes de l'Union européenne (Eurocoton), com sede em Bruxelas (Bélgica),

Ettlin Gesellschaft für Spinnerei und Weberei AG, com sede em Ettlingen (Alemanha),

Textil Hof Weberei GmbH & Co. KG, com sede em Hof (Alemanha),

H. Hecking Söhne GmbH & Co., com sede em Stadtlohn (Alemanha),

Spinnweberei Uhingen GmbH, com sede em Uhingen (Alemanha),

F. A. Kümpers GmbH & Co., com sede em Rheine (Alemanha),

Tenthorey SA, com sede em Éloyes (França),

Les tissages des héritiers de G. Perrin — Groupe Alain Thirion (HPG-GAT Tissages), com sede em Cornimont (França),

Établissements des fils de Victor Perrin SARL, com sede em Thiéfosse (França),

* Língua do processo: inglês.

Filatures & tissages de Saulxures-sur-Moselotte, com sede em Saulxures-sur--Moselotte (França),

Tissage Mouline Thillot, com sede em Thillot (França),

Filature Niggeler & Küpfer SpA, com sede em Capriolo (Itália),

Standardtela SpA, com sede em Milão (Itália),

representados por C. Stanbrook e P. Bentley, QC, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrentes,

que tem por objecto um recurso de anulação do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Segunda Secção Alargada) em 29 de Novembro de 2000, Eurocoton e o./Conselho (T-213/97, Colect., p. II-3727),

sendo as outras partes no processo:

Conselho da União Europeia, representado por S. Marquardt, na qualidade de agente, assistido por G. M. Berrisch e H. P. Nehl, Rechtsanwälte,

recorrido em primeira instância,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por K. Manji, na qualidade de agente,

interveniente em primeira instância,

e

Tessival SpA, com sede em Azzano S. Paolo (Itália),

recorrente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, M. Wathelet e C. W. A. Timmermans, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, P. Jann, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr (relator), J. N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações dos recorrentes no presente recurso e do Conselho da União Europeia na audiência de 22 de Outubro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Janeiro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Fevereiro de 2001, o Comité des industries du coton et des fibres connexes de l'Union européenne (a seguir «Eurocoton») e os outros recorrentes em primeira instância com excepção da Tessival SpA (a seguir, em conjunto, os «recorrentes no presente recurso») interpuseram, ao abrigo do artigo 49.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, recurso contra o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Novembro de 2000, Eurocoton e o./Conselho (T-213/97, Colect., p. II-3727, a seguir «acórdão recorrido»), que negou provimento ao recurso interposto pelos recorrentes em primeira instância em que se pedia, por um lado, a anulação da «decisão» do Conselho da União Europeia de não adoptar a proposta de regulamento (CE) do Conselho que institui um direito antidumping definitivo sobre as importações de tecidos de algodão não branqueado originários da República Popular da China, do Egipto, da Índia, da Indonésia, do Paquistão e da Turquia [documento COM (97) 160 final], apresentado pela Comissão das Comunidades Europeias em 21 de Abril de 1997, e, por outro, a reparação do prejuízo sofrido em consequência desta «decisão».

Matéria de facto subjacente ao litígio

2 A matéria de facto apurada pelo acórdão recorrido pode ser resumida da seguinte forma.

3 Em 8 de Janeiro de 1996, o Eurocoton, apoiado por vários dos seus membros, apresentou à Comissão uma denúncia, na qual afirmava que as importações de tecidos de algodão não branqueado originários da República Popular da China, do Egipto, da Índia, da Indonésia, do Paquistão e da Turquia eram objecto de práticas de dumping e causavam um prejuízo importante à indústria comunitária.

4 Em 21 de Fevereiro de 1996, a Comissão publicou um aviso anunciando a instauração de um processo antidumping sobre as importações de tecidos de algodão não branqueado originários desses países (JO C 50, p. 3).

5 Em 18 de Novembro de 1996, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.° 2208/96, que cria um direito antidumping provisório sobre as importações de tecidos de algodão não branqueado originários da República Popular da China, do Egipto, da Índia, da Indonésia, do Paquistão e da Turquia (JO L 295, p. 3).

6 Em 21 de Abril de 1997, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento (CE) do Conselho criando um direito antidumping definitivo sobre essas importações [documento COM (97) 160 final].

7 Nos termos do artigo 6.°, n.° 9, do Regulamento (CE) n.° 384/96 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1995, relativo à defesa contra as importações objecto de dumping de países não membros da Comunidade Europeia (JO 1996, L 56, p. 1, a seguir «regulamento de base»), os inquéritos antidumping são «sempre concluídos no prazo de quinze meses a contar do seu início». No caso vertente, este prazo terminava, portanto, em 21 de Maio de 1997.

8 Nessa data, o Conselho da União Europeia publicou um comunicado de imprensa (comunicado de imprensa relativo à 2007.ª reunião do Conselho — Mercado interno, 8134/97 — Imprensa 156) que indica:

«No termo do procedimento escrito relativo à instituição de direitos antidumping definitivos sobre os tecidos de algodão originários de certos países terceiros, que terminou em 16 de Maio [de 1997] e se concluiu de forma negativa, a delegação francesa insistiu de novo na necessidade da adopção de tais medidas.»

9 Por fax de 23 de Junho de 1997, o Eurocoton solicitou ao Secretariado-Geral do Conselho, por um lado, que lhe fosse confirmada a decisão de rejeição, pelo Conselho, da proposta da Comissão e, por outro, que lhe fosse comunicada uma cópia dessa decisão ou da acta da reunião do Conselho com valor de decisão.

10 Em 24 de Junho de 1997 foi respondido ao Eurocoton que «o Conselho, por procedimento escrito terminado em 16 de Maio de 1997, verificou a não existência de uma maioria simples, necessária à adopção do regulamento [em causa]».

11 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 18 de Julho de 1997, os recorrentes em primeira instância interpuseram um recurso, pedindo a anulação da decisão do Conselho que tinha rejeitado a proposta de regulamento apresentada pela Comissão e que condenasse o Conselho a reparar todos os prejuízos sofridos em consequência dessa decisão.

12 O Conselho pediu ao Tribunal de Primeira Instância que julgasse o recurso inadmissível ou, a título subsidiário, que lhe negasse provimento.

13 O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, admitido como interveniente ao lado do Conselho, prescindiu de alegações escritas e não participou na audiência.

O acórdão recorrido

14 Pronunciando-se, em primeiro lugar, sobre o recurso de anulação, o Tribunal de Primeira Instância começou por indicar, no n.º 39 do acórdão recorrido, que um regulamento que institui direitos antidumping definitivos que é adoptado pelo Conselho constitui um acto impugnável, na acepção do artigo 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE). No n.º 40 do acórdão recorrido, o Tribunal precisou que não se podia deduzir desta afirmação que, quando, inversamente, o Conselho não adoptava uma proposta de regulamento instituindo direitos antidumping definitivos, existia necessariamente um acto impugnável na acepção do artigo 173.º do Tratado. No n.º 41 do acórdão recorrido, o Tribunal declarou que a existência de um acto impugnável, na acepção deste artigo, só podia ser avaliada caso a caso. Acrescentou, no n.º 42 do acórdão, que, no caso em apreço, os recorrentes naquela instância pediam a anulação da «decisão» do Conselho de não aprovar um direito antidumping definitivo, consistindo esta decisão no «resultado do procedimento escrito de 16 de Maio de 1997».

15 Antes de apurar se a não adopção, pelo Conselho, da proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão podia ser considerada um acto impugnável, o Tribunal examinou a questão de saber em que medida os recorrentes em primeira instância tinham direito a que o Conselho adoptasse um regulamento que instituía direitos antidumping definitivos. O Tribunal começou por afirmar, no n.º 44 do acórdão recorrido, que nenhuma disposição do Tratado impõe ao Conselho que adopte, sob proposta da Comissão, um regulamento que institui direitos antidumping definitivos. Considerou então, nos n.ºs 46 a 49 do acórdão recorrido, que o regulamento de base não conferia aos recorrentes em primeira instância um direito à adopção pelo Conselho dessa proposta de regulamento. Por último, nos n.ºs 50 e 51 do

acórdão recorrido, realçou que não se podia deduzir do acordo sobre a aplicação do artigo VI do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1994 (JO L 336, p. 103, a seguir «código antidumping») que o Conselho estava obrigado a adoptar direitos antidumping definitivos. No n.º 52 do acórdão recorrido, o Tribunal concluiu que os recorrentes em primeira instância não podiam invocar um direito à adopção pelo Conselho de uma proposta de regulamento instituindo direitos antidumping definitivos que lhe fosse submetida pela Comissão.

16 No n.º 53 do acórdão recorrido, o Tribunal indicou que, à luz destas constatações resultantes tanto do sistema do Tratado como do do regulamento de base, havia que determinar se o direito de interpor um recurso de anulação existia na esfera dos recorrentes em primeira instância numa situação como a do caso em apreço. Concluiu a este propósito, no n.º 56 do acórdão recorrido, que, uma vez que o voto ocorrido no seio do Conselho em 16 de Maio de 1997, pela via de procedimento escrito, não tinha permitido obter uma maioria simples a favor da proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo que lhe tinha sido submetida pela Comissão, o Conselho não tinha adoptado qualquer disposição. Nos n.os 57 e 58 do acórdão recorrido, o Tribunal acrescentou que a simples conclusão de que, na sequência da votação, a maioria exigida para a adopção dessa proposta de regulamento não tinha sido conseguida não constituía, em si mesma, um acto impugnável na acepção do artigo 173.º do Tratado, porque, se um voto positivo constitui a modalidade jurídica pela qual o acto é adoptado, em contrapartida, um voto negativo traduz apenas a ausência de decisão.

17 A respeito do argumento dos recorrentes em primeira instância assente na ausência de protecção jurisdicional que resultaria da inadmissibilidade do seu pedido de anulação, o Tribunal afirmou, no n.º 59 do acórdão recorrido, que o controlo jurisdicional a que os recorrentes tinham direito devia ser adequado à natureza dos poderes reservados, em matéria de direitos antidumping, às instituições da Comunidade (acórdão de 4 de Outubro de 1983, Fediol/Comissão, 191/82, Recueil, p. 2913, n.º 29). Acrescentou que a situação em que se encontra a Comissão, nomeadamente no que respeita ao exame de uma denúncia e ao seguimento a dar a esta, não era comparável à do Conselho. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, embora o Conselho esteja sujeito ao dever, quando lhe é submetida uma proposta de regulamento que institui direitos antidumping definitivos, de inscrever esta na ordem de trabalhos das suas reuniões, não está sujeito ao dever de a adoptar.

18 No n.º 60 do acórdão recorrido, o Tribunal sublinhou que, na hipótese de a falta de adopção, pelo Conselho, de um regulamento que institui direitos antidumping definitivos ser ilegal, por exemplo, por estar inquinada de um vício processual grave, os recorrentes em primeira instância conservavam a faculdade de intentar uma acção de indemnização ao abrigo dos artigos 178.º e 215.º do Tratado CE (actuais artigos 235.º CE e 288.º CE).

19 Pelo que, no n.º 61 do acórdão recorrido, o Tribunal concluiu que havia que julgar inadmissível o recurso de anulação.

20 O Tribunal indicou ainda, no n.º 62 do acórdão recorrido, que, nas suas alegações sobre a questão prévia de admissibilidade, questão suscitada pelo Conselho, os recorrentes em primeira instância tinham também posto em causa a legalidade de um acto negativo que, segundo eles, resultava do termo do prazo de quinze meses previsto no artigo 6.º, n.º 9, do regulamento de base. No n.º 63 do acórdão recorrido, o Tribunal entendeu que, ao assim proceder, os recorrentes tinham formulado um pedido novo, em violação do artigo 19.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 44.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, pelo que devia ser julgado inadmissível. No n.º 64 do acórdão recorrido, o Tribunal acrescentou que, de qualquer modo, o simples termo do prazo de quinze meses previsto no artigo 6.º, n.º 9, do regulamento de base não constituía uma decisão do Conselho susceptível de ser objecto de recurso de anulação ao abrigo do artigo 173.º do Tratado.

21 Em segundo lugar, a respeito do pedido de indemnização, o Tribunal afirmou, por um lado, no n.º 86 do acórdão recorrido, que a tese defendida pelos recorrentes em primeira instância, a título principal, de que o Conselho tinha o dever de adoptar a proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão e de que tinha cometido um erro ao não a aprovar, não podia ser acolhida pelos motivos expostos nos n.ºs 43 a 52 do acórdão recorrido.

22 O Tribunal considerou, por outro lado, no n.º 87 do acórdão recorrido, que as actuações culposas alegadas pelos recorrentes em primeira instância a título subsidiário assentavam igualmente na premissa errónea de que estes tinham direito a obter do Conselho a adopção desse regulamento.

23 O Tribunal rejeitou, assim, primeiro nos n.os 88 e 89 do acórdão recorrido, os argumentos dos recorrentes em primeira instância assentes em alegada ignorância, pelo Conselho, dos factos apurados pela Comissão e em alegada violação do princípio da protecção da confiança legítima.

24 O Tribunal concluiu a seguir, no n.º 90 do acórdão recorrido, que o argumento relativo à existência de uma ilegalidade assente na alegada falta de fundamentação não podia ser aceite. Depois de recordar que o artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE) determina que os regulamentos, directivas e decisões adoptados, nomeadamente, pelo Conselho, sejam fundamentados, o Tribunal constatou que, no caso vertente, resultava da apreciação da admissibilidade do recurso de anulação que nenhum acto tinha sido adoptado pelo Conselho.

25 Por último, o Tribunal rejeitou, no n.º 91 do acórdão recorrido, os argumentos baseados na denegação das garantias processuais. Neste contexto, considerando que esses argumentos se inscreviam, de facto, no quadro do fundamento principal dos recorrentes em primeira instância, destinado a demonstrar a existência de uma obrigação a cargo do Conselho de adoptar uma proposta de regulamento instituindo direitos antidumping definitivos. O Tribunal salientou que os recorrentes não contestavam que o conjunto dos direitos processuais que o regulamento de base lhes conferia tinham sido respeitados, mas sustentavam que, se o Conselho pudesse, como no caso vertente, não adoptar essa proposta de regulamento, tais direitos seriam frustrados. O Tribunal recordou, porém, que a possibilidade de o Conselho não adoptar uma proposta de regulamento instituindo direitos antidumping definitivos era inerente tanto ao sistema do Tratado como ao do próprio regulamento de base.

26 No n.º 92 do acórdão recorrido, o Tribunal concluiu que, não havendo actuação culposa do Conselho, o pedido de indemnização não podia ser acolhido.

O presente recurso

27 Os recorrentes no presente recurso pedem que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— anular a decisão do Conselho de não adoptar a proposta de regulamento que institui um direito antidumping definitivo, apresentada pela Comissão;

— julgar procedente o pedido de indemnização por danos e remeter os autos ao Tribunal de Primeira Instância para determinação do montante da indemnização;

— condenar o Conselho a suportar as despesas tanto na primeira instância como no presente recurso.

28 Os recorrentes no presente recurso invocam quatro fundamentos para o seu recurso. Com os três primeiros fundamentos, alegam que o Tribunal infringiu o artigo 173.º do Tratado e o princípio geral da coerência ao julgar que a rejeição, pelo Conselho, da proposta de regulamento que instituía um direito antidumping

definitivo apresentada pela Comissão não constituía um acto impugnável e ao rejeitar consequentemente o recurso de anulação por inadmissível. Com o seu quarto fundamento, os recorrentes alegam que o Tribunal violou o disposto nos artigos 190.° e 215.° do Tratado e o princípio geral da coerência, ao indeferir o pedido de indemnização.

29 O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao presente recurso e que condene os recorrentes no pagamento das despesas.

30 O Reino Unido não apresentou alegações escritas e não se fez representar na audiência.

Quanto aos primeiro e terceiro fundamentos

Argumentação das partes

31 No primeiro fundamento, os recorrentes no presente recurso alegam que o Tribunal infringiu o artigo 173.° do Tratado, à luz do código antidumping, e o princípio geral da coerência, ao julgar que a rejeição, pelo Conselho, da proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão não constituía um acto impugnável.

32 Segundo os recorrentes no presente recurso, quando uma instituição age no quadro de um procedimento que é regido por um regulamento que confere direitos processuais às partes envolvidas, qualquer acto dessa instituição

equivalente, na prática, a um arquivamento constitui um acto recorrível à luz do artigo 173.° do Tratado (acórdão Fediol/Comissão, já referido, n.os 28 a 31, e acórdãos de 11 de Outubro de 1983, Demo-Studio Schmidt/Comissão, 210/81, Recueil, p. 3045; de 28 de Março de 1985, CICCE/Comissão, 298/83, Recueil, p. 1105, e de 17 de Novembro de 1987, BAT e Reynolds/Comissão, 142/84 e 156/84, Colect., p. 4487, referidos no acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1992, Automec/Comissão, T-24/90, Colect., p. II-2223, n.° 78).

33 A jurisprudência dos tribunais comunitários também demonstraria que, quando uma instituição indefere um pedido de um recorrente na última fase de um processo instaurado com base num regulamento, esse indeferimento produz efeitos jurídicos vinculativos susceptíveis de afectar os interesses do recorrente e modifica de modo caracterizado a situação jurídica deste (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Junho de 1998, Lilly Industries/Comissão, T-120/96, Colect., p. II-2571, n.° 53).

34 Os recorrentes no presente recurso alegam que, quando o Conselho apreciou a proposta da Comissão, o fez no quadro do regulamento de base que confere direitos processuais aos indivíduos em causa, designadamente aos denunciantes. A decisão impugnada teria efectivamente posto termo ao processo, na última fase deste, e teria indeferido o pedido de medidas antidumping apresentado pelos denunciantes, entre os quais se contavam os recorrentes no presente recurso. Apesar de o Conselho sustentar que essa decisão não era uma decisão final, haveria que entender que teria passado a sê-lo uma vez decorrido o prazo de quinze meses previsto no artigo 6.°, n.° 9, do regulamento de base.

35 Com o segundo fundamento, os recorrentes no presente recurso alegam que o Tribunal de Primeira Instância infringiu o artigo 19.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e o artigo 44.° do seu Regulamento de Processo, ao considerar que eles tinham apresentado um pedido novo quando se referiram, nas suas observações sobre a questão prévia de admissibilidade invocada pelo Conselho, à expiração do prazo de quinze meses previsto no artigo 6.°, n.° 9, do regulamento de base.

36 Os recorrentes no presente recurso sustentam que pediram a anulação da única decisão tomada, ou seja, a decisão do Conselho de não impor um direito antidumping definitivo, constituída pela falta de uma maioria simples a favor da proposta da Comissão. Os recorrentes no presente recurso precisam que invocaram o prazo de quinze meses não como um argumento novo, mas como prova do facto de que o processo não podia ficar indefinidamente pendente e de que uma decisão definitiva devia ser tomada num sentido ou noutro.

37 Com o terceiro fundamento, os recorrentes no presente recurso alegam que o Tribunal de Primeira Instância violou o artigo 173.° do Tratado, à luz do código antidumping, ao considerar que a mera expiração do prazo de quinze meses previsto no artigo 6.°, n.° 9, do regulamento de base não era equivalente a uma decisão do Conselho susceptível de ser objecto de recurso de anulação.

38 Relativamente ao primeiro fundamento do presente recurso, o Conselho alega, a título principal, que as críticas dos recorrentes no quadro deste fundamento não são admissíveis. Estes não invocariam argumentos precisos acerca de erros de direito alegadamente cometidos pelo Tribunal de Primeira Instância, mas reproduziriam sobretudo argumentos já avançados em primeira instância.

39 A título subsidiário, o Conselho sustenta que as alegações dos recorrentes no presente recurso a respeito da existência de um acto recorrível também não são procedentes. Contesta a sua afirmação de que um procedimento administrativo em matéria de direitos antidumping ou noutras matérias tenha necessariamente de se terminar, em todos os casos, pela prática de um acto impugnável. Essa afirmação não teria em consideração as especificidades do processo de decisão instituído pelo regulamento de base para as medidas antidumping.

40 Em direito da concorrência, seria sempre da competência da Comissão a adopção das decisões que põem termo ao processo. Além disso, esta procederia assim enquanto instituição administrativa e no quadro de obrigações muito diferentes das que vinculam o Conselho quando actua na sua qualidade de legislador, sob proposta da Comissão, em matéria de direitos antidumping. Por conseguinte, a comparação feita pelos recorrentes no presente recurso com a jurisprudência dos processos respeitantes ao direito da concorrência não seria pertinente.

41 Além disso, nos processos em que foi proferido o acórdão Fediol/Comissão, já referido, e nos acórdãos do Tribunal de Primeira Instância, Automec/Comissão e Lilly Industries/Comissão, já referidos, a Comissão teria adoptado decisões formais, ao passo que, no caso em apreço, o Conselho não adoptou qualquer decisão.

42 No que toca aos argumentos baseados no código antidumping desenvolvidos no quadro dos primeiro e terceiro fundamentos, o Conselho alega, a seguir, que estes devem ser julgados inadmissíveis por terem sido avançados pela primeira vez no quadro do presente recurso e não terem sido apresentados no Tribunal de Primeira Instância.

43 A título subsidiário, o Conselho considera que as alegações dos recorrentes no presente recurso não são fundadas. Em primeiro lugar, segundo o Conselho, decorre de jurisprudência constante que os recorrentes não podem invocar directamente, em sede de recurso de decisões de primeira instância, as disposições do código antidumping. Em segundo lugar, os recorrentes no presente recurso, enquanto representantes da indústria comunitária, não poderiam em caso algum invocar as disposições pertinentes do código antidumping dado que estas não se destinam a proteger esta indústria. Em terceiro lugar, os recorrentes no presente recurso fariam uma leitura totalmente errada das disposições deste código.

44 Finalmente, o Conselho alega que o segundo fundamento invocado pelos recorrentes no presente recurso é inadmissível visto que se liga a apreciações do Tribunal de Primeira Instância que, globalmente, não tiveram incidência na solução do caso.

45 O Conselho acrescenta que o segundo fundamento é, de qualquer modo, improcedente. Até à apresentação das alegações no quadro da questão prévia de admissibilidade no Tribunal de Primeira Instância, os recorrentes em primeira instância teriam alegado que o acto impugnado era «resultado do procedimento escrito de 16 de Maio de 1997» e não a expiração do prazo de quinze meses.

Apreciação do Tribunal de Justiça

— Quanto à admissibilidade

46 No que se refere, em primeiro lugar, à questão prévia de admissibilidade suscitada pelo Conselho em relação ao primeiro fundamento do recurso, resulta dos artigos 168.°-A do Tratado CE (actual artigo 225.° CE), 51.°, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e 112.°, n.° 1, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que um recurso de uma decisão de primeira instância deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que se apoia especificamente esse pedido (acórdão de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.° 34).

47 Não respeita esta exigência um recurso de uma decisão de primeira instância que, sem mesmo comportar uma argumentação especificamente destinada a identificar o erro de direito de que alegadamente padece o acórdão impugnado, se limita a reproduzir os fundamentos e argumentos já alegados no Tribunal de Primeira Instância. Com efeito, tal recurso constitui, na realidade, um pedido de simples reanálise da petição apresentada na primeira instância, o que escapa à competência do Tribunal de Justiça (acórdão Bergaderm e Goupil/Comissão, já referido, n.° 35).

48 No presente caso, no entanto, o primeiro fundamento dos recorrentes no presente recurso contesta precisamente pontos específicos do acórdão impugnado e comporta uma argumentação destinada a demonstrar que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao julgar que a rejeição, pelo Conselho, da proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão não podia ser considerada um acto impugnável.

49 Não procede, pois, a primeira alegação de inadmissibilidade invocada e baseada na repetição, pelos recorrentes no presente recurso, de argumentos já apresentados no Tribunal de Primeira Instância.

50 No que toca, a seguir, à alegação de inadmissibilidade dos argumentos baseados no código antidumping, desenvolvidos pelos recorrentes no presente recurso no quadro dos seus primeiro e terceiro fundamentos, verifica-se que, como afirma o advogado-geral no n.° 56 das suas conclusões, estes pedem unicamente que as disposições do regulamento de base sejam interpretadas de modo conforme ao código antidumping. Esta alusão ao código antidumping, que não pode modificar o objecto do litígio no Tribunal de Primeira Instância, não desrespeita o disposto no artigo 113.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

51 Nestas condições, também não procede a segunda alegação de inadmissibilidade.

52 Finalmente, quanto à inadmissibilidade do segundo fundamento do presente recurso, note-se que o Conselho sustenta na realidade que este fundamento é improcedente. Ora, a improcedência de um fundamento alegado faz referência ao seu mérito e não afecta a sua admissibilidade.

53 Por conseguinte, esta última alegação de inadmissibilidade deve igualmente ser julgada improcedente.

— Quanto ao mérito

54 Relativamente à questão de saber se a não adopção pelo Conselho de uma proposta de regulamento que institui direitos antidumping definitivos constitui um acto impugnável na acepção do artigo 173.° do Tratado, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, só constituem actos ou decisões susceptíveis de ser objecto de recurso de anulação, nos termos deste artigo, as medidas que produzem efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses dos recorrentes (v., nomeadamente, acórdão de 22 de Junho de 2000, Países Baixos/ /Comissão, C-147/96, Colect., p. I-4723, n.° 25).

55 É igualmente de jurisprudência constante que, quando se trata de actos cuja elaboração se efectua em vários fases, nomeadamente no termo de um procedimento interno, em princípio, só constituem actos impugnáveis as medidas que fixam definitivamente a posição da Comissão ou do Conselho no termo deste procedimento, com exclusão das medidas intermédias cujo objectivo é preparar a decisão final (acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, n.° 26).

56 Além disso, não pode ser objecto de recurso de anulação um acto que não é susceptível de produzir efeitos jurídicos e que também não visa produzir esses efeitos. Para determinar se um acto impugnado produz tais efeitos, há que atender à sua essência (v., nomeadamente, acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, n.^{os} 26 e 27).

57 No presente caso, resulta dos autos que o Conselho publicou em 21 de Maio de 1997 um comunicado de imprensa que indica que o procedimento escrito relativo à instituição de direitos antidumping definitivos se tinha concluído de forma negativa em 16 de Maio de 1997.

58 Acresce que o Secretariado-Geral do Conselho respondeu ao Eurocoton, em 24 de Junho de 1997, que «o Conselho, por procedimento escrito terminado em 16 de Maio de 1997, verificou a não existência de uma maioria simples, necessária à adopção do regulamento [em causa]».

59 Tendo em conta estas circunstâncias, em 16 de Maio de 1997, no termo do processo de voto, o Conselho tomou posição sobre a proposta da Comissão.

60 Importa acrescentar que o prazo máximo de quinze meses concedido às instituições para terminarem o inquérito e instituírem, se for caso disso, direitos antidumping definitivos expirou, em conformidade com o disposto no artigo 6.°, n.° 9, do regulamento de base, alguns dias mais tarde, em 21 de Maio de 1997.

61 O Tribunal considerou, nos n.^{os} 62 a 64 do acórdão recorrido, que a referência à expiração deste prazo feita pelos recorrentes no presente recurso nas suas alegações no quadro da questão prévia de admissibilidade suscitada pelo Conselho constituía um pedido novo que não podia ser apresentado naquela fase do processo e que, em qualquer dos casos, a expiração do prazo não podia ser considerada um acto impugnável.

62 Ora, verifica-se que ao invocarem a expiração do prazo de quinze meses os recorrentes no presente recurso não pediram a anulação de um acto diferente do que era objecto de recurso, tendo-se limitado a afirmar que, mesmo admitindo que a rejeição da proposta da Comissão em 16 de Maio de 1997 não constituía uma tomada de posição definitiva, teria adquirido tal carácter em 21 de Maio de 1997, no termo do prazo de quinze meses.

63 Nestas condições, a expiração deste prazo é um elemento a tomar em consideração a fim de determinar se a não adopção pelo Conselho da proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão constituía um acto impugnável.

64 Quanto a este aspecto, importa ter presente que, depois de expirado o prazo de quinze meses a que se refere o artigo 6.°, n.° 9, do regulamento de base, o Conselho já não podia adoptar a proposta de regulamento. De onde se deduz que a tomada de posição do Conselho sobre a referida proposta de regulamento, que constitui um indeferimento tácito deste, se tornou definitiva no termo do prazo de quinze meses, ou seja, em 21 de Maio de 1997.

65 Há, assim, que concluir que a não adopção da proposta de regulamento apresentada pela Comissão que instituía um direito antidumping definitivo,

conjugada com a expiração do prazo de quinze meses, fixou definitivamente a posição do Conselho na última fase do procedimento antidumping.

66 Por outro lado, essa não adopção afectou os interesses do Eurocoton e dos outros recorrentes no presente recurso que tinham estado na origem do inquérito antidumping. Com efeito, decorre do Regulamento n.° 2208/96 e da argumentação dos recorrentes no presente recurso que a denúncia foi apresentada pelo Eurocoton em nome da indústria comunitária e que teve o apoio dos restantes recorrentes no presente recurso.

67 Atendendo ao que precede, verifica-se que a não adopção pelo Conselho da proposta apresentada pela Comissão de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo reveste todas as características de um acto impugnável na acepção do artigo 173.° do Tratado, porque produziu efeitos jurídicos vinculativos susceptíveis de afectar os interesses dos recorrentes no presente recurso.

68 Nestas circunstâncias, a regularidade do procedimento no quadro do qual se inscreveu a posição definitiva do Conselho não é de molde a alterar esta conclusão.

69 Neste ponto, importa ter presente que o procedimento em matéria de direitos antidumping é, como refere o advogado-geral no n.° 84 das suas conclusões, análogo, sob diversos aspectos, a um procedimento administrativo.

70 Com efeito, nesta matéria, o Conselho age no quadro de legislação — o regulamento de base — que fixa limites bem definidos aos poderes das

instituições e que dá garantias processuais aos operadores económicos interessados e às suas associações profissionais.

71 O Conselho age assim num quadro regulamentar auto-imposto, que precisa as condições em que um regulamento antidumping deve ser adoptado e a margem de manobra de que o Conselho dispõe para a adopção ou não dessas medidas.

72 Acrescente-se, neste contexto, que podem ser objecto de recurso para os órgãos jurisdicionais comunitários não só os regulamentos que instituem direitos antidumping definitivos, adoptados no termo do procedimento antidumping, mas igualmente as decisões da Comissão ou do Conselho de encerrar o procedimento antidumping sem imposição de direitos antidumping (v. acórdãos de 28 de Novembro de 1989, Epicheiriseon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon e o./Conselho, 121/86, Colect., p. 3919, e de 27 de Novembro de 1991, Gimelec e o./Comissão, C-315/90, Colect., p. I-5589).

73 Recorde-se igualmente que, embora os regulamentos que instituem direitos antidumping tenham, pela sua natureza e alcance, carácter normativo, porque se aplicam à generalidade dos operadores económicos, são susceptíveis de afectar individualmente não só os produtores comunitários, enquanto denunciantes (v., nomeadamente, acórdão Fediol/Comissão, já referido, n.os 27 a 30) mas também, em certas circunstâncias, os produtores e exportadores do produto em causa aos quais são imputadas as práticas de dumping e, nalguns casos, os importadores do produto (v., nomeadamente, acórdão de 14 de Março de 1990, Nashua Corporation e o./Comissão e Conselho, C-133/87 e C-150/87, Colect., p. I-719, n.os 14 a 20).

74 Resulta de quanto precede que, ao julgar, nos n.os 61, 63 e 64 do acórdão recorrido, que o recurso de anulação era inadmissível na falta de um acto impugnável, o Tribunal de Primeira Instância infringiu o artigo 173.° do Tratado.

75 De onde se conclui que o acórdão recorrido deve ser anulado na medida em que não acolheu o recurso de anulação dos recorrentes no presente recurso.

Quanto ao quarto fundamento

76 Com o seu quarto fundamento, os recorrentes no presente recurso alegam que o Tribunal violou o disposto nos artigos 190.° e 215.° do Tratado e o princípio geral da coerência, ao indeferir o pedido de indemnização.

77 Sustentam que, se o Tribunal de Justiça concluir que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro ao considerar que não havia acto impugnável, também deve concluir que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro ao rejeitar, no n.° 90 do acórdão recorrido, os argumentos baseados em falta de fundamentação desse acto.

78 O Conselho sustenta que as críticas dos recorrentes no presente recurso devem ser declaradas inadmissíveis por não satisfazerem as exigências de precisão requeridas pelo artigo 112.°, n.° 1, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

79 Quanto a este aspecto, ao contrário do que sustenta o Conselho, a argumentação dos recorrentes no presente recurso parece suficientemente clara para satisfazer as exigências a que se refere o artigo 112.°, n.° 1, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e para permitir a este efectuar a sua fiscalização da legalidade da afirmação constante do n.° 90 do acórdão recorrido.

80 Quanto ao mérito, importa efectivamente constatar que, uma vez que o Tribunal de Primeira Instância concluiu erradamente que a não adopção da proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão não era um acto impugnável, a afirmação constante do n.° 90 do acórdão recorrido de que o argumento baseado em falta de fundamentação não podia ser acolhido, na falta de um acto impugnável, também não é fundada.

81 O acórdão recorrido deve, pois, ser anulado em relação aos recorrentes no presente recurso por ter rejeitado o respectivo pedido de indemnização.

Quanto aos recursos interpostos em primeira instância

82 Nos termos do artigo 61.° do Estatuto do Tribunal de Justiça, quando o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça anular a decisão do Tribunal de Primeira Instância, pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado. Verifica-se que é este o caso do processo ora em apreço.

Quanto ao recurso de anulação

Quanto à admissibilidade

83 Há que ter presente que, em primeira instância, o Conselho, além da questão prévia de admissibilidade baseada na falta de acto impugnável, tinha invocado duas outras excepções. Por um lado, os recorrentes não teriam qualquer interesse jurídico em pedir a anulação da rejeição pelo Conselho da proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão dado que, após o termo do prazo de quinze meses, previsto no artigo 6.°, n.° 9, do regulamento de base, essa proposta já não poderia ser adoptada. Por outro lado, nenhum dos recorrentes, salvo o Eurocoton, teria sido individualmente atingido por essa rejeição.

84 Relativamente à primeira excepção, há que declarar que, se é verdade que após a expiração do prazo de quinze meses, o Conselho já não podia adoptar a proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão, não é menos verdade que teria de tomar em consideração a anulação da sua decisão de não adoptar essa proposta (a seguir «decisão impugnada») caso fosse levado a tomar posição sobre uma nova proposta de regulamento instituindo direitos antidumping definitivos apresentada pela Comissão, designadamente no caso de essa proposta ser subsequente a uma denúncia apresentada pelos recorrentes no presente recurso. De onde se conclui que estes têm interesse jurídico na interposição de um recurso de anulação.

85 Quanto à segunda excepção, o Conselho não contesta, por um lado, que o Eurocoton, enquanto denunciante, é individualmente atingido pela decisão impugnada. Por outro lado, se a denúncia foi apresentada pelo Eurocoton, decorre do Regulamento n.º 2208/96 e da argumentação dos recorrentes no Tribunal de Primeira Instância, como já foi referido no n.º 66 do presente acórdão, que a denúncia foi apresentada em nome da indústria comunitária e que foi apoiada por numerosos produtores comunitários que representam uma proporção significativa da produção comunitária do produto similar, nomeadamente pelos outros recorrentes no presente recurso. Nestas condições, justifica-se considerar igualmente os outros recorrentes no presente recurso, que estiveram na origem da denúncia, individualmente afectados pela decisão impugnada.

86 O recurso de anulação interposto pelos recorrentes no presente recurso deve, por conseguinte, ser julgado admissível.

Quanto ao mérito

87 Como foi realçado pelo advogado-geral nos n.ºs 112 e 113 das suas conclusões, os recorrentes no presente recurso já só invocam, como fundamento do pedido de anulação, a inobservância pelo Conselho do seu dever de fundamentação, por este não ter indicado as razões por que devia ser rejeitada a proposta de regulamento que instituía um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão.

88 A este propósito, cabe recordar que, de acordo com jurisprudência assente, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso, designadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas directa e individualmente afectadas pelo acto podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, dado que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz os requisitos exigidos pelo referido artigo 190.° deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., designadamente, acórdão de 9 de Janeiro de 2003, Petrotub e Republica/Conselho, C-76/00 P, Colect., p. I-79, n.° 81, e jurisprudência aí referida).

89 Quando o Conselho decide não adoptar uma proposta de regulamento que institui direitos antidumping definitivos, deve apresentar uma fundamentação suficiente que demonstre de modo claro e inequívoco as razões por que não deve ser adoptada essa proposta à luz do disposto no regulamento de base.

90 Importa precisar que, nos termos do artigo 9.°, n.° 4, do regulamento de base, quando os factos definitivamente estabelecidos provarem a existência de dumping e de prejuízo dele decorrente e o interesse da Comunidade justificar uma intervenção nos termos do artigo 21.° desse mesmo regulamento, «será criado um direito antidumping definitivo pelo Conselho».

91 O cumprimento do dever de fundamentação implica, portanto, que o acto impugnado demonstre a ausência do dumping ou do prejuízo correspondente ou que o interesse da Comunidade não requer qualquer acção por parte desta.

92 Segundo o disposto no artigo 21.°, n.° 1, do regulamento de base, «podem [não] ser aplicadas medidas, tal como determinadas com base no dumping e no prejuízo verificados, se as autoridades, com base nas informações facultadas, concluírem claramente que não é do interesse da Comunidade a aplicação de tais medidas».

93 No presente caso, como se pode ver pelo comunicado de imprensa do Conselho e pela resposta desta instituição a um pedido de informação do Eurocoton, o único motivo apresentado para a não adopção da proposta de regulamento que institui um direito antidumping definitivo apresentada pela Comissão foi a falta de uma maioria a favor desta proposta.

94 Decorre de quanto precede que essas indicações a respeito do resultado do procedimento de voto no seio do Conselho não podem satisfazer o dever de fundamentação previsto no artigo 190.° do Tratado.

95 Há, pois, que anular a decisão impugnada na medida em que diz respeito aos recorrentes no presente recurso.

Quanto ao pedido de indemnização

96 Importa reter que os recorrentes no presente recurso já só invocam, em apoio do seu pedido de indemnização, a insuficiência de fundamentação da decisão impugnada.

97 Recorde-se a este respeito que, segundo jurisprudência constante, o direito à reparação é reconhecido pelo direito comunitário desde que se encontrem satisfeitas três condições, ou seja, que a regra de direito violada tenha por objectivo conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao autor do acto e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas (v., nomeadamente, acórdãos de 10 de Dezembro de 2002, Comissão/Camar e Tico, C-312/00 P, Colect., p. I-11355, n.° 53, e de 10 de Julho de 2003, Comissão/Fresh Marine, C-472/00 P, Colect., p. I-7541, n.° 25).

98 Note-se que é de jurisprudência constante que uma eventual insuficiência de fundamentação de uma acto regulamentar não é susceptível de acarretar a responsabilidade da Comunidade (acórdãos de 15 de Setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, Recueil, p. 2885, n.° 14, e de 6 de Junho de 1990, AERPO e o./Comissão, C-119/88, Colect., p. I-2189, n.° 20).

99 Se o procedimento em matéria de direitos antidumping é análogo, sob diversos aspectos, a um procedimento administrativo, como já foi realçado no n.° 69 do presente acórdão, a insuficiência de fundamentação de um acto que põe termo a esse procedimento também não é, em si mesma, de molde a implicar a responsabilidade da Comunidade.

100 Por conseguinte, o pedido de indemnização deve ser indeferido, por improcedente.

Quanto às despesas

101 Nos termos do artigo 122.°, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.

102 No que toca às despesas referentes ao processo em primeira instância, cabe precisar que, nos termos do artigo 69.°, n.° 3, do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode repartir as despesas ou determinar que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas, se tiverem sido parcialmente vencidas. Tendo o Conselho e os recorrentes no presente recurso sido, cada um deles, parcialmente vencidos em relação a um pedido, devem ser condenados a suportar as respectivas despesas em primeira instância.

103 Relativamente às despesas do processo de recurso em segunda instância, recorde-se que, nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do mesmo regulamento, aplicável ao recurso de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do disposto no artigo 118.°, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido. Tendo o Conselho sido vencido e tendo os recorrentes no presente recurso pedido a sua condenação nas despesas, há que condená-lo nas despesas do recurso.

104 Segundo dispõe o artigo 69.°, n.° 4, do Regulamento de Processo, aplicável igualmente ao processo de recurso de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.°, os Estados-Membros que intervêm no processo devem suportar as respectivas despesas. Em cumprimento desta disposição, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas próprias despesas tanto da primeira instância como do presente recurso.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) O acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 29 de Novembro de 2000, Eurocoton e o./Conselho (T-213/97), é anulado na medida em que diz respeito aos recorrentes no presente recurso.

2) A decisão do Conselho da União Europeia de 16 de Maio de 1997, que se tornou definitiva em 21 de Maio de 1997, de não adoptar a proposta de regulamento (CE) do Conselho que institui um direito antidumping definitivo sobre as importações de tecidos de algodão não branqueado originários da República Popular da China, do Egipto, da Índia, da Indonésia, do Paquistão e da Turquia [documento COM (97) 160 final], apresentada pela Comissão das Comunidades Europeias em 21 de Abril de 1997, é anulada na medida em que diz respeito aos recorrentes no presente recurso.

3) O pedido de indemnização é indeferido.

4) O Conselho da União Europeia e os recorrentes no presente recurso suportarão as suas próprias despesas da primeira instância.

5) **O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas do presente recurso.**

6) **O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas próprias despesas tanto da primeira instância como do presente recurso.**

Rodríguez Iglesias Wathelet Timmermans

Gulmann Edward Jann

Macken Colneric von Bahr

Cunha Rodrigues Rosas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Setembro de 2003.

O secretário O presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias