



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

19 de julho de 2012*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política comercial — Dumping — Importações de glifosato originário da China — Regulamento (CE) n.º 384/96 — Artigo 2.º, n.º 7, alíneas b) e c) — Estatuto de empresa que evolui numa economia de mercado — Conceito de ‘interferência significativa do Estado’ na aceção do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão — Acionista público que controla de facto a assembleia-geral dos acionistas do produtor — Equiparação de tal controlo a uma ‘interferência significativa’ — Apreciação de um mecanismo destinado a visar os contratos de exportação — Limites da fiscalização jurisdicional — Apreciação dos elementos de prova apresentados»

No processo C-337/09 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância (atualmente Tribunal Geral) nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, interposto em 18 de agosto de 2009,

Conselho da União Europeia, representado por J.-P. Hix, na qualidade de agente, assistido por G. Berrisch, Rechtsanwalt,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd, com sede em Jiande City (China), representada inicialmente por D. Horovitz, avocat, e em seguida por F. Graafsma, J. Cornelis e A. Woolich, advocaten, bem como por K. Adamantopoulos, dikigoros, e D. Moulis, barrister,

recorrente em primeira instância,

Comissão Europeia, representada por T. Scharf, N. Khan e K. Talabér-Ritz, na qualidade de agentes,

Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (Audace), representada por J. Flynn, QC,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský e M. Safjan, presidentes de secção, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič (relator), A. Arabadjiev, C. Toader e J.-J. Kasel, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

* Língua do processo: inglês.

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 29 de novembro de 2011,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 19 de janeiro de 2012,

profere o presente

Acórdão

- 1 No seu recurso, o Conselho da União Europeia pede a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 17 de junho de 2009, Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group/Conselho (T-498/04, Colet., p. II-1969, a seguir «acórdão recorrido»), através do qual foi anulado o artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1683/2004 do Conselho, de 24 de setembro de 2004, que institui um direito antidumping definitivo sobre as importações de glifosato originário da República Popular da China (JO L 303, p. 1, a seguir «regulamento controvertido»), na medida em que diz respeito à sociedade Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd (a seguir «Xinanchem»).

Quadro jurídico

- 2 Para efeitos da determinação da existência de dumping, o Regulamento (CE) n.º 384/96 do Conselho, de 22 de dezembro de 1995, relativo à defesa contra as importações objetivo de dumping de países não membros da Comunidade Europeia (JO 1996, L 56, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 461/2004 do Conselho, de 8 de março de 2004 (JO L 77, p. 12, a seguir «regulamento de base»), prevê, no seu artigo 2.º, n.ºs 1 a 6, as regras gerais relativas ao método de determinação do montante denominado de «valor normal».
- 3 O artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base enuncia uma norma especial relativa ao método de determinação deste valor normal para as importações provenientes de países que não têm uma economia de mercado. No caso destas, o valor normal será determinado com base no preço ou no valor calculado num país terceiro com economia de mercado (método denominado «do país análogo»).
- 4 Em consonância com o artigo 2.º, n.º 7, alínea b), do regulamento de base, as regras gerais enunciadas nos n.ºs 1 a 6 deste artigo são, contudo, aplicáveis a certos Estados sem economia de mercado, entre os quais se conta a República Popular da China, caso se prove, com base em pedidos devidamente fundamentados, apresentados por um ou mais produtores objeto do inquérito antidumping, a prevalência de condições de economia de mercado para esse produtor ou produtores no que se refere ao fabrico e à venda do produto similar em causa.

- 5 Os critérios e os procedimentos que permitem determinar se as condições de uma economia de mercado estão satisfeitas são precisados no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), do regulamento de base. Esta disposição prevê:

«Uma queixa apresentada com base [no n.º 7, alínea b),] deve ser feita por escrito e conter prova bastante de que o produtor opera em condições de economia de mercado, ou seja se:

- as decisões das empresas relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção, incluindo, por exemplo, matérias-primas, [...] custo das tecnologias e da mão de obra, [...] produção, vendas e investimento, [forem] adotadas em resposta a sinais do mercado que reflitam a oferta e a procura e sem uma interferência significativa do Estado a este respeito e [se] os custos dos principais fatores de produção refletirem substancialmente valores do mercado,
- as empresas [tiverem] um único tipo de registos contabilísticos básicos sujeitos a auditorias independentes, conformes às normas internacionais em matéria de contabilidade, devidamente fiscalizados e aplicáveis para todos os efeitos,
- os custos de produção e a situação financeira das empresas não [forem] objeto de distorções importantes, herdadas do antigo sistema de economia centralizada, nomeadamente no que se refere à amortização dos ativos, a outras deduções do ativo, a trocas diretas de bens e a pagamentos sob a forma de compensação de dívidas,
- as empresas em questão beneficiarem de uma aplicação correta da legislação aplicável em matéria de propriedade e falência, que garanta uma certeza e estabilidade jurídicas ao exercício de atividades por parte das empresas,
- as operações cambiais [forem] realizadas a taxas de mercado.

[...]»

- 6 As disposições contidas no artigo 2.º, n.º 7, alíneas b) e c), do regulamento de base foram introduzidas pelo artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 905/98 do Conselho, de 27 de abril de 1998, que altera o Regulamento n.º 384/96 (JO L 128, p. 18). Antes dessa alteração, o valor normal para as importações provenientes de países que não têm uma economia de mercado tinha sido sempre calculado segundo o método do país análogo. Resulta do quinto considerando do Regulamento n.º 905/98 que a referida alteração foi introduzida «de forma a que possam ser tidas em conta as novas condições económicas na Rússia e na República Popular da China». O quarto considerando do mesmo regulamento enuncia a este respeito «que o processo de reformas em curso na Rússia e na República Popular da China alterou substancialmente as respetivas economias e deu origem à emergência de empresas em que prevalecem as condições de economia de mercado» e que «esses países se afastaram assim do sistema económico que justificou o recurso ao método do país análogo».
- 7 O artigo 9.º do regulamento de base é relativo à criação de direitos definitivos e ao encerramento do processo sem criação de medidas. O n.º 5 deste artigo dispõe:

«É criado um direito antidumping no montante adequado a cada caso, numa base não discriminatória, sobre as importações de determinado produto, qualquer que seja a sua proveniência, que se determine serem objeto de dumping e que causem prejuízo [...] O regulamento que institui o direito precisa o montante do direito aplicável a cada fornecedor ou, se tal não for possível e, em regra, nos casos referidos no n.º 7, alínea a), do artigo 2.º, a cada país fornecedor em causa.

No entanto, sempre que seja aplicável o disposto no n.º 7, alínea a), do artigo 2.º, deve ser especificada uma taxa individual do direito para os exportadores que possam demonstrar, com base em pedidos devidamente fundamentados, que:

- a) No caso de firmas total ou parcialmente detidas por estrangeiros ou de empresas comuns (*joint ventures*), podem repatriar livremente o capital e os lucros;
 - b) Os preços de exportação e as quantidades exportadas, bem como as condições de venda, são determinados livremente;
 - c) A maioria do capital pertence efetivamente a particulares, que os funcionários do Estado que desempenham funções no [c]onselho de [a]dministração da empresa ou ocupem uma posição-chave a nível da gestão são minoritários ou que a empresa é suficientemente independente da intervenção do Estado;
 - d) As conversões das taxas de câmbio são realizadas à taxa de mercado;
- e
- e) A intervenção do Estado não é de molde a permitir a evasão de medidas, no caso de se concederem individualmente aos exportadores diferentes taxas dos direitos.»

Antecedentes do litígio

- 8 A Xinanchem é uma sociedade de direito chinês, cotada na Bolsa de Xangai (China), que fabrica e vende nos mercados chinês e mundial, designadamente, glifosato, um herbicida químico de base, amplamente utilizado pelos agricultores no mundo inteiro.
- 9 Através do seu Regulamento (CE) n.º 368/98, de 16 de fevereiro de 1998 (JO L 47, p. 1), o Conselho instituiu um direito antidumping definitivo sobre as importações de glifosato, originário da China. Este regulamento foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1086/2000 do Conselho, de 22 de maio de 2000 (JO L 124, p. 1), e pelo Regulamento (CE) n.º 163/2002 do Conselho, de 28 de janeiro de 2002 (JO L 30, p. 1).
- 10 Em 18 de novembro de 2002, após a publicação de um aviso de caducidade iminente de certas medidas antidumping (JO C 120, p. 3), aplicáveis às importações de glifosato originário da República Popular da China, a Associação Europeia do Glifosato (European Glyphosate Association, a seguir «EGA») apresentou à Comissão das Comunidades Europeias um pedido de reexame dessas medidas, nos termos do artigo 11.º, n.º 2, do regulamento de base. Em 15 de fevereiro de 2003, a Comissão publicou um aviso de início de um reexame intercalar e de um reexame devido à expiração das medidas antidumping aplicáveis às importações de glifosato originárias da República Popular da China (JO C 36, p. 18), em conformidade com o artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, do regulamento de base.
- 11 Em 4 de abril de 2003, após o início da investigação, a Xinanchem enviou à Comissão o questionário, devidamente preenchido, destinado aos produtores que solicitam o estatuto de empresa que evolui numa economia de mercado (a seguir «EEM»), pedindo-lhe que lhe reconhecesse este estatuto, ao abrigo do artigo 2.º, n.º 7, alínea b), do regulamento de base. Além disso, em 30 de abril de 2003, essa sociedade enviou igualmente à Comissão o questionário, devidamente preenchido, destinado aos produtores-exportadores de glifosato na China. Em seguida, respondeu a diversos pedidos de informações complementares da Comissão e reagiu às observações da EGA, nas quais esta se opunha à concessão do referido estatuto à Xinanchem. Além disso, entre 2 e 4 de setembro de 2003, a Comissão efetuou uma inspeção às instalações desta sociedade.

- 12 Em 5 de dezembro de 2003, a Comissão participou à Xinanchem a sua intenção de indeferir o pedido de concessão do EEM. Em 16 e 23 de dezembro de 2003, esta sociedade apresentou as suas observações sobre essa comunicação. Por carta de 6 de abril de 2004, a Comissão confirmou a sua decisão de recusar a concessão do EEM à referida sociedade. Em 7 de abril de 2004, a Comissão notificou-a dos factos e das considerações essenciais em que contava basear-se para propor medidas antidumping definitivas. A Xinanchem apresentou as suas observações sobre essa comunicação em 19 de abril de 2004.
- 13 Em 24 de setembro de 2004, sob proposta da Comissão, o Conselho adotou o regulamento controvertido. No que diz respeito ao pedido de concessão do EEM apresentado pela Xinanchem, os considerandos 13 a 17 deste regulamento enunciam:
- «(13) Embora a maior parte das ações da empresa fossem detidas por particulares, devido à grande dispersão da parte restante das ações, bem como ao facto de o Estado ser, de longe, o principal acionista da empresa, considerou-se que esta era controlada pelo Estado. Além do mais, o conselho de administração era efetivamente nomeado pelos acionistas estatais e a maior parte dos seus administradores eram funcionários do Estado ou de empresas públicas. Por conseguinte, foi determinado que a empresa estava sujeita a um controlo e a uma influência significativa do Estado.
- (14) Foi igualmente estabelecido que o Governo da RPC tinha delegado na Câmara do Comércio Chinesa, que representa os Importadores e os Exportadores de Metais, Minerais e Produtos Químicos, competências para visar os contratos e verificar os preços de exportação com vista ao desalfandegamento. Este sistema previa a fixação de um preço mínimo para as exportações de glifosato e permitia à Câmara do Comércio proibir as exportações que não respeitassem esse preço.
- (15) Por conseguinte, após consulta do Comité Consultivo, foi decidido não conceder o [EEM] à [...] Xinanchem, por esta última não cumprir todos os critérios previstos no n.º 7, alínea c), do artigo 2.º do regulamento de base.
- (16) Não tendo obtido o [EEM], a [...] X[i]nanchem solicitou um tratamento individual, ou seja, que a margem de dumping fosse determinada individualmente com base nos seus preços de exportação. A Comissão verificou se a empresa em causa auferia, *de iure* e de facto, do grau de independência necessário em relação ao Estado para definir a sua política de preços.
- (17) A este respeito, foi estabelecido que o Estado exercia sobre a Xinanchem um controlo significativo relativamente à fixação dos preços de exportação do produto em causa, tal como explicado no considerando 14. Concluiu-se, por conseguinte, que a Xinanchem não cumpria os requisitos necessários para beneficiar do tratamento individual previsto no n.º 5 do artigo 9.º do regulamento de base.»
- 14 Tendo o pedido de concessão do EEM sido indeferido, o valor normal foi determinado, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 7, alínea a), do regulamento de base, com fundamento em dados obtidos junto de produtores de um país terceiro com economia de mercado, a saber, a República Federativa do Brasil. Foi assim instituído, por força do artigo 1.º do regulamento controvertido, um direito antidumping definitivo de 29,9% sobre as importações de glifosato originário da China.

Tramitação do processo no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido

- 15 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 23 de dezembro de 2004, a Xinanchem interpôs um recurso para obter a anulação do regulamento controvertido na parte em que este lhe diz respeito. No processo naquele Tribunal, constituíram-se intervenientes, por um lado, a Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (a seguir «Audace») em apoio dos pedidos da referida sociedade e, por outro, a Comissão em apoio dos pedidos do Conselho.
- 16 Através do acórdão recorrido, o mesmo Tribunal acolheu o primeiro fundamento invocado pela Xinanchem, relativo ao facto de que as instituições da União Europeia, ao recusarem conceder-lhe o benefício do EEM, violaram o artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base. Assim, anulou o artigo 1.º do regulamento controvertido, na parte em que diz respeito a esta sociedade, sem examinar os outros fundamentos invocados por esta em apoio do seu recurso.
- 17 O Tribunal de Primeira Instância declarou, antes de mais, nos n.ºs 38 e 39 do acórdão recorrido, que é pacífico que o EEM foi recusado à Xinanchem, unicamente, devido ao facto de ela não ter demonstrado que preenchia a condição enunciada no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base. Acrescentou que a Comissão tinha, com efeito, considerado que os outros critérios enunciados no segundo a quinto travessões dessa disposição estavam satisfeitos e que, além disso, esta não formulou nenhuma objeção no que se refere à última condição que figura no primeiro travessão, segundo a qual os custos dos principais fatores de produção devem refletir substancialmente os valores do mercado.
- 18 Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância, na primeira parte da análise que efetuou nos n.ºs 43 a 109 do acórdão recorrido, examinou os fundamentos relativos aos motivos de recusa enunciados no considerando 13 do regulamento controvertido, designadamente os relativos ao controlo que o Estado exercia na Xinanchem e os respeitantes à nomeação e à composição do conselho de administração desta sociedade.
- 19 Neste quadro, assinalou, nos n.ºs 80 a 82 do acórdão recorrido, que o Conselho e a Comissão se limitaram a constatar a existência do controlo estatal com base em considerações relativas à repartição das ações da dita sociedade, sem se pronunciarem sobre a questão de saber como é que esse controlo era ou podia ser exercido na prática, e que havia que verificar se a constatação de tal controlo implica necessariamente a existência de uma «interferência significativa do Estado», na aceção do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base.
- 20 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância observou, nos n.ºs 84 e 85 do acórdão recorrido, que resulta claramente da letra desta disposição que a existência ou não de uma interferência significativa do Estado deve ser apreciada à luz da forma como são tomadas as «decisões das empresas relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção». Com efeito, a referida disposição exige, por parte do produtor em causa, a demonstração de que as suas decisões são tomadas, por um lado, «em resposta a sinais do mercado» e, por outro, «sem uma interferência significativa do Estado». Por conseguinte, um comportamento do Estado que não permita influenciar essas decisões não pode constituir uma «interferência significativa», na aceção da referida disposição. Além disso, tendo em conta a letra desta, a sua finalidade e o seu contexto, o conceito de «interferência significativa do Estado» não pode ser equiparado a toda e qualquer influência nas atividades de uma empresa ou a toda e qualquer implicação no seu processo decisório, devendo antes ser entendido como uma ação dos poderes públicos que é suscetível de tornar as suas decisões incompatíveis com as condições de uma economia de mercado.

- 21 O Tribunal de Primeira Instância concluiu daqui, no n.º 88 do referido acórdão, que a condição em causa visa verificar se as decisões relevantes dos produtores-exportadores em causa são guiadas por considerações puramente comerciais, próprias de uma empresa que evolui nas condições de uma economia de mercado, ou se são falseadas por outras considerações, próprias das economias de Estado.
- 22 Nos n.ºs 89 e 90 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância referiu ainda que, para efeitos da interpretação e da aplicação do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base, se deve ter em conta o facto de que os Estados visados não são considerados Estados com uma economia de mercado, apesar das reformas que aí foram feitas e que é legítimo que o Conselho e a Comissão tenham em conta, na sua apreciação das provas apresentadas pelo produtor em causa, a circunstância de a empresa em questão ser controlada pelo Estado.
- 23 Nos n.ºs 91 e 92 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância acrescentou que o controlo estatal, como se concluiu no presente caso, não é, enquanto tal, incompatível com a tomada de decisões comerciais pela empresa em causa segundo as condições de uma economia de mercado. Ora, a abordagem defendida pelo Conselho, que equipara o controlo estatal a uma «interferência significativa do Estado», leva à exclusão, por princípio, das sociedades controladas pelo Estado do benefício do EEM, independentemente do contexto concreto em que as mesmas operam e das provas que apresentaram a este respeito.
- 24 Neste contexto, o Tribunal de Primeira Instância entendeu, no n.º 93 do acórdão recorrido, que as afirmações do Conselho relativas à nomeação e à composição do conselho de administração da Xinanchem não permitem, à luz do que consta dos autos, duvidar do facto de que o controlo exercido pelo Estado na sociedade permanece dentro dos limites dos mecanismos normais do mercado.
- 25 O Tribunal de Primeira Instância concluiu, na sequência disso, no n.º 97 do acórdão recorrido, que, uma vez que o critério do controlo estatal não figura expressamente entre as condições estabelecidas no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base e na medida em que tal controlo não basta, por si só, para demonstrar a existência de uma «interferência significativa do Estado», na aceção desta disposição, a abordagem do Conselho é incompatível com o sistema que ele próprio instituiu. Após ter recordado, no n.º 99 do mesmo acórdão, que o ónus da prova incumbe ao produtor, o Tribunal de Primeira Instância salientou que a Xinanchem forneceu diferentes elementos de prova que foram julgados irrelevantes devido a essa abordagem. No n.º 102 do referido acórdão, aquele Tribunal considerou que, nessas condições, as circunstâncias enumeradas no considerando 13 do regulamento controvertido não permitem justificar a conclusão a que o Conselho chegou.
- 26 Consequentemente, no n.º 109 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância acolheu as acusações da Xinanchem relativamente à apreciação feita pelo Conselho sobre o controlo que o Estado exerce nessa sociedade, bem como sobre a nomeação e a composição do conselho de administração desta última. Em contrapartida, não se pronunciou sobre a questão de saber se as provas apresentadas pela referida sociedade eram bastantes para considerar que a condição enunciada no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base estava preenchida, entendendo que esta apreciação é reservada ao Conselho e à Comissão.
- 27 Por último, numa segunda parte da sua análise, efetuada nos n.ºs 110 a 159 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância examinou as acusações relativas aos motivos de recusa enunciados nos considerandos 14 e 17 do regulamento controvertido, isto é, os respeitantes à fixação dos preços de exportação.
- 28 Após ter rejeitado, nos n.ºs 114 a 120 do acórdão recorrido, a primeira destas acusações, relativa ao facto de o Conselho ter feito uma interpretação errada do artigo 2.º, n.º 7, alíneas b) e c), do regulamento de base, quando considerou que as vendas de exportação são relevantes para o exame do

pedido de concessão do EEM, o Tribunal de Primeira Instância examinou a segunda acusação, relativa ao facto de a apreciação do Conselho no que diz respeito à fixação dos preços à exportação da referida sociedade estar viciada por um erro manifesto.

- 29 No n.º 137 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância recordou, antes de mais, que incumbia à Xinanchem provar que as suas vendas de exportação eram conformes com o comportamento de uma empresa que opera nas condições de uma economia de mercado e, em especial, que tinha liberdade para fixar os preços de exportação, em função de considerações puramente comerciais e sem interferência significativa do Estado. Em seguida, assinalou, no n.º 139 do referido acórdão, que as instituições consideraram que o Estado exercia um controlo significativo sobre esta sociedade através do mecanismo destinado a visar os contratos de exportação pela Câmara de Comércio chinesa que representa os importadores e os exportadores de metais, minerais e produtos químicos (a seguir «CCCMC»). Por último, o mesmo Tribunal concluiu, no n.º 140 do dito acórdão, que importava verificar se, perante os elementos apresentados pela referida sociedade durante a investigação, as instituições tinham podido considerar, sem cometer um erro manifesto de apreciação, que o fundamento relativo ao referido mecanismo permitia concluir que esta última não tinha feito prova de preencher essa condição.
- 30 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância observou, em primeiro lugar, no n.º 141 do acórdão recorrido, que resulta das declarações da Xinanchem, sustentadas pela brochura da CCCMC e por uma carta da EGA, que o sistema em causa foi instaurado por iniciativa dos produtores de glifosato, membros da CCCMC, que é um organismo não governamental, com o fim de lhes facilitar o cumprimento da legislação antidumping e de os proteger de queixas. Foi nesta ótica que o Governo chinês adotou medidas que concedem à CCCMC o direito de visar os contratos e de verificar os preços de exportação para efeitos do desalfandamento.
- 31 O Tribunal de Primeira Instância assinalou, em segundo lugar, no n.º 142 do referido acórdão, que resulta destas peças e de um documento da CCCMC que o preço era fixado pelos próprios membros do grupo dos produtores de glifosato.
- 32 Em terceiro lugar, aquele Tribunal indicou, nos n.ºs 143 a 150 do acórdão recorrido, que a Xinanchem apresentou uma série de elementos de prova, entre os quais figuram declarações tanto daquela como da CCCMC, bem como faturas e contratos de venda para exportação, para demonstrar que o preço em causa não era vinculativo durante o período de investigação e que esta sociedade podia fixar livremente os preços de exportação num nível inferior ao decidido pelos membros do referido grupo.
- 33 O Tribunal de Primeira Instância deduziu daqui, no n.º 151 do acórdão recorrido, que estes elementos podiam demonstrar que o mecanismo destinado a visar os contratos de exportação não tinha sido imposto pelo Estado, que o preço era fixado pelos próprios produtores de glifosato membros da CCCMC e que não conduziu a uma restrição efetiva no que diz respeito às atividades de exportação da Xinanchem. Assim, entendeu que, sem pôr em causa o caráter probatório ou suficiente desses elementos, as instituições não podiam concluir, sem cometer um erro manifesto de apreciação, que, através do referido mecanismo, o Estado tinha exercido um controlo significativo sobre os preços do produto em causa e que esse mecanismo constituía uma «interferência significativa do Estado» na aceção do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base.
- 34 Em seguida, nos n.ºs 152 a 159 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância assinalou que esses elementos de prova e essas declarações não foram postos em causa pelas instituições e considerou que a apreciação destas últimas, relativa ao papel da CCCMC, não bastava para fundamentar a recusa de concessão do EEM, atendendo aos elementos apresentados pela Xinanchem durante a investigação. Portanto, acolheu a acusação relativa a um erro manifesto de apreciação cometido pelo Conselho no que respeita à fixação dos preços de exportação da referida sociedade.

35 Por último, no n.º 160 do referido acórdão, quanto ao argumento do Conselho segundo o qual, para ganhar a causa, a Xinanchem deveria ter demonstrado que era a conclusão global quanto à existência de uma interferência significativa do Estado que estava viciada por um erro manifesto de apreciação, o Tribunal de Primeira Instância declarou que os fundamentos expostos nos considerandos 13, 14 e 17 do regulamento controvertido, ainda que conjugados, não podiam justificar a recusa de concessão do EEM. Após ter recordado a sua conclusão segundo a qual, na sua análise, as instituições não tiveram em consideração todos os elementos de prova relevantes que esta sociedade apresentou, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que os erros assim cometidos viciam igualmente a conclusão global do Conselho.

Desenvolvimentos ocorridos na pendência do processo no Tribunal de Justiça

36 Na sequência de um pedido da EGA, a Comissão deu início, em 29 de setembro de 2009, a um processo de reexame em razão da caducidade do regulamento controvertido, convidando todos os exportadores-produtores em causa, entre os quais figurava a Xinanchem, a cooperar naquele. Considerando que não era obrigada, atendendo aos efeitos do acórdão recorrido, a participar nesse processo de reexame, esta sociedade interpôs, em 30 de dezembro de 2009, um pedido de medidas provisórias no Tribunal de Justiça no sentido de que os efeitos do acórdão recorrido não fossem suspensos durante o período em que se aguarda a decisão do recurso interposto deste pelo Conselho.

37 Em 11 de fevereiro de 2010, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) n.º 126/2010 (JO L 40, p. 1), que prorroga por uma duração de um ano a suspensão do direito antidumping definitivo instituído pelo Regulamento n.º 1683/2004. Esta prorrogação foi adotada na sequência da Decisão 2009/383/CE da Comissão, de 14 de maio de 2009, que suspende o direito antidumping definitivo instituído pelo Regulamento n.º 1683/2004 (JO L 120, p. 20), suspensão proferida por um período de nove meses.

38 Em 13 de dezembro de 2010, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) n.º 1187/2010, que encerra o processo antidumping relativo às importações de glifosato originário da República Popular da China (JO L 332, p. 31), que revogou, a partir da sua entrada em vigor em 17 de dezembro de 2010, as medidas antidumping relativas a estas importações e encerrou o processo relativo às mesmas.

39 Por despacho de 18 de maio de 2011, Conselho/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P-R), o presidente do Tribunal de Justiça decidiu que, na sequência da adoção do Regulamento n.º 1187/2010, não havia que proferir decisão sobre o pedido de medidas provisórias.

Pedidos das partes

40 O Conselho e a Comissão concluem pedindo que o Tribunal se digne:

- a título principal, anular o acórdão recorrido e negar provimento ao recurso interposto pela Xinanchem para fins de anulação do regulamento controvertido;
- a título subsidiário, remeter o processo ao Tribunal Geral; e
- condenar a Xinanchem nas despesas das duas instâncias.

41 A Xinanchem conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- a título principal, julgar o recurso inadmissível na íntegra ou, a título subsidiário, negar-lhe provimento por ser infundado;

- a título mais subsidiário, se o Tribunal de Justiça decidir dar provimento total ou parcial ao recurso, confirmar a decisão do Tribunal de Primeira Instância de que as instituições não respeitaram os direitos de defesa e anular, com este fundamento, o artigo 1.º do regulamento controvertido, na medida em que lhe diz respeito; e
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 42 A Audace conclui pedindo que o Tribunal se digne julgar improcedente o primeiro fundamento do recurso e condenar o Conselho nas despesas.

Quanto ao presente recurso

- 43 Em apoio do seu recurso, o Conselho invoca três fundamentos dirigidos contra a apreciação pelo Tribunal de Primeira Instância, respetivamente, dos motivos de recusa expostos no considerando 13 do regulamento controvertido e, portanto, do efeito da participação do Estado no capital da Xinanchem, dos motivos de recusa expostos nos considerandos 14 e 17 deste regulamento e, assim, do mecanismo destinado a visar contratos de exportação gerido pela CCCMC, bem como do argumento do Conselho segundo o qual não bastava impugnar estes motivos em separado.

Quanto à admissibilidade

Quanto às consequências da adoção do Regulamento n.º 1187/2010

- 44 Após ter sido convidado a tal pelo Tribunal de Justiça, o Conselho precisou, por carta de 25 de janeiro de 2011, que mantinha o seu recurso por duas razões. Em primeiro lugar, a desistência da instância teria como consequência que o regulamento controvertido, no que respeita à Xinanchem, seria anulado com efeito *ex tunc*, ao passo que, na hipótese de ser dado provimento ao recurso, este regulamento seria integralmente válido até à sua revogação pelo Regulamento n.º 1187/2010. Em segundo lugar, o acórdão recorrido suscita questões de princípio importantes relativas à interpretação do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), do regulamento de base, que têm implicações para além do presente processo.
- 45 Na sequência da prolação do despacho Conselho/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, já referido, a Xinanchem, por carta de 29 de junho de 2011, pediu ao Tribunal de Justiça que declarasse que não conheceria do mérito do recurso da decisão do Tribunal de Primeira Instância. A Xinanchem entende que tal declaração se impõe, designadamente, à luz do n.º 44 desse despacho, segundo o qual o interesse na resolução de questões jurídicas suscetíveis de se colocarem no futuro em casos análogos ao que deu origem ao pedido de medidas provisórias não pode bastar para justificar a manutenção deste.
- 46 A este respeito, há que recordar que o Tribunal de Justiça pode julgar inadmissível um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, quando um facto posterior ao acórdão do Tribunal Geral retira a este o seu carácter prejudicial para o recorrente. Com efeito, a existência de interesse em agir por parte do recorrente pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, proporcionar um benefício à parte que o intentou (v. acórdão de 19 de outubro de 1995, Rendo e o./Comissão, C-19/93 P, Colet., p. I-3319, n.º 13; despachos de 25 de janeiro de 2001, Lech-Stahlwerke/Comissão, C-111/99 P, Colet., p. I-727, n.º 18, e de 8 de abril de 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão, C-503/07 P, Colet., p. I-2217, n.º 48).
- 47 No entanto, impõe-se assinalar que a adoção do Regulamento n.º 1187/2010 não fez em absoluto desaparecer as consequências que o acórdão recorrido acarretou para o Conselho.

- 48 Na verdade, o acórdão recorrido anulou o regulamento controvertido, na medida em que diz respeito à Xinanchem, com efeito *ex tunc*, o que implica que, a menos que esse acórdão seja anulado pelo Tribunal de Justiça, se admite que o mesmo regulamento nunca produziu efeitos em relação a esta sociedade. Em contrapartida, o Regulamento n.º 1187/2010 só revogou o regulamento controvertido a partir da data da sua entrada em vigor, a saber, 17 de dezembro de 2010.
- 49 Consequentemente, se o Tribunal de Justiça acolher o recurso do Conselho e negar provimento ao recurso de anulação interposto no Tribunal de Primeira Instância pela Xinanchem contra o regulamento controvertido, daí resultará que tal decisão produzirá plenamente efeitos na ordem jurídica da União para o período compreendido entre a data da sua adoção, em 24 de setembro de 2004, e a da sua revogação, que produziu efeitos em 17 de dezembro de 2010. Portanto, é pacífico que o recurso da decisão do Tribunal de Primeira Instância é ainda suscetível, pelo seu resultado, de beneficiar o Conselho.
- 50 A situação distingue-se assim fundamentalmente da que deu origem ao despacho Conselho/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, já referido, que se caracterizava pelo facto de as razões invocadas pela Xinanchem em apoio do seu pedido de medidas provisórias terem deixado de existir a partir da entrada em vigor do Regulamento n.º 1187/2010, pelo que este pedido era agora unicamente motivado pelo interesse que a resolução das questões jurídicas suscitadas pudesse ter para casos análogos no futuro e pelo risco hipotético de a Comissão poder decidir, no futuro, reabrir o processo antidumping relativo às importações de glifosato originário da China (v. n.ºs 39 a 48 do referido despacho).
- 51 Importa ainda acrescentar que também não se afigura que a adoção do Regulamento n.º 1187/2010 tenha tido como consequência o fim do litígio entre as partes e que, por isso, o recurso careça de objeto por esta razão (v., por analogia, designadamente, despacho de 1 de dezembro de 2004, IHMI/Zapf Creation, C-498/01 P, Colet., p. I-11349, n.º 12, e acórdão de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Colet., p. I-13427, n.º 48).
- 52 Com efeito, o Conselho persiste em sustentar que era justificado recusar à Xinanchem o benefício do EEM e que o regulamento controvertido se deveria ter aplicado a esta sociedade até à data da sua revogação.
- 53 Resulta das considerações precedentes que o presente recurso não se tornou inadmissível em razão da adoção do Regulamento n.º 1187/2010.

Quanto aos outros motivos de inadmissibilidade invocados

- 54 A Xinanchem alega que o presente recurso é inadmissível por o Conselho impugnar o apuramento dos factos e as apreciações relativas aos elementos de prova efetuados pelo Tribunal de Primeira Instância, sem indicar o erro de direito que este cometeu.
- 55 A este respeito, há que recordar que resulta dos artigos 256.º TFUE e 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia que só o Tribunal Geral é competente, por um lado, para apurar a matéria de facto e, por outro, para apreciar esses factos. Apenas nos casos em que a inexatidão material do apuramento dos factos, efetuado pelo Tribunal Geral, resulte dos documentos dos autos que lhe foram apresentados ou no caso de desvirtuação dos elementos de prova produzidos em apoio desses factos é que esse apuramento e a apreciação dos referidos elementos de prova constituem questões de direito sujeitas à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito do recurso de decisão do Tribunal Geral. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça é competente para exercer, por força do artigo 256.º TFUE, uma fiscalização sobre a qualificação jurídica destes factos e as consequências de direito que dela foram retiradas pelo Tribunal Geral (v., neste sentido,

designadamente, acórdãos de 16 de julho de 2009, Comissão/Schneider Electric, C-440/07 P, Colet., p. I-6413, n.ºs 103 e 104, e de 29 de março de 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comissão, C-352/09 P, Colet., p. I-2359, n.ºs 179, 180 e jurisprudência referida).

- 56 Ora, no primeiro fundamento do seu recurso, o Conselho acusa o Tribunal Geral de ter interpretado de maneira errada o artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base e de ter, alicerçado nesta interpretação, qualificado incorretamente os factos que tinham sido referidos no regulamento controvertido, designadamente a circunstância de que a Xinanchem era *de facto* controlada pelo Estado, de insuficientes para demonstrar, por si só, a existência de uma «interferência significativa do Estado» na aceção desta disposição e, portanto, para recusar a esta sociedade, sem que fossem tidos em consideração os elementos de prova apresentados por ela, o benefício do EEM.
- 57 Este fundamento não é, portanto, relativo ao apuramento dos factos ou à apreciação dos elementos de prova pelo Tribunal de Primeira Instância, mas à interpretação de uma disposição de direito e à sua aplicação aos factos tal como foram apurados pelo Conselho.
- 58 Quanto ao segundo fundamento invocado em apoio do presente recurso, é relativo, designadamente, ao facto de o Tribunal de Primeira Instância, ao declarar a existência de um erro manifesto do Conselho e da Comissão na sua apreciação do mecanismo destinado a visar os contratos de exportação gerido pela CCCMC, ter ignorado a ampla margem de apreciação de que essas instituições dispõem na aplicação dos critérios enunciados no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), do regulamento de base. Como assinalou a advogada-geral no n.º 33 das suas conclusões, a questão de saber até onde se estende a margem de apreciação de que dispõem as instituições da União na análise de situações económicas complexas e onde importa, neste contexto, traçar a fronteira da fiscalização pelos órgãos jurisdicionais da União do exercício de um tal poder constituem questões de direito sujeitas à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito do recurso de decisão do Tribunal Geral.
- 59 Quanto ao terceiro fundamento do presente recurso, há que assinalar que o Conselho invoca, em apoio deste fundamento, erros jurídicos pretensamente cometidos pelo Tribunal de Primeira Instância idênticos aos que constituem a base do primeiro e segundo fundamentos. Consequentemente, as considerações expostas nos n.ºs 56 a 58 do presente acórdão aplicam-se igualmente ao terceiro fundamento.
- 60 Além disso, a Xinanchem alega a inadmissibilidade do presente recurso, com o fundamento de que o Conselho pretende impor a sua própria interpretação do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base, tal como a aplicou na investigação administrativa e defendeu no processo no Tribunal de Primeira Instância, mas que este, porém, censurou. O recurso constitui, assim, uma simples reiteração dos argumentos que já tinham sido apresentados no mesmo Tribunal.
- 61 A este respeito, é suficiente salientar que, quando um recorrente contesta a interpretação ou a aplicação do direito da União feita pelo Tribunal Geral, as questões de direito examinadas em primeira instância podem ser de novo discutidas em sede de recurso para o Tribunal de Justiça. Com efeito, se um recorrente não pudesse basear o seu recurso em fundamentos e argumentos já utilizados no Tribunal Geral, o processo de recurso ficaria privado de uma parte do seu sentido (v. acórdãos de 23 de abril de 2009, AEPI/Comissão, C-425/07 P, Colet., p. I-3205, n.º 24, e de 29 de julho de 2010, Grécia/Comissão, C-54/09 P, Colet., p. I-7537, n.º 43).
- 62 Resulta do exposto que o presente recurso deve ser declarado admissível.

Quanto ao mérito

Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao efeito da participação do Estado no capital da Xinanchem

— Argumentos das partes

- 63 O Conselho e a Comissão alegam que o Tribunal de Primeira Instância fez uma interpretação errada do conceito de «interferência significativa do Estado», na aceção do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base, ao decidir que a circunstância de a repartição das ações permitir aos acionistas estatais controlar a Xinanchem não equivale automaticamente a uma tal intervenção.
- 64 Em primeiro lugar, uma tal interpretação é contrária à redação da referida disposição e elimina a exigência da inexistência de interferência significativa do Estado, enquanto critério autónomo. Em segundo lugar, esta interpretação não corresponde ao sentido habitual do termo «significativo», o qual se refere ao grau de interferência do Estado e não ao tipo ou ao efeito desta. Em terceiro lugar, é contrária à exigência de interpretar o artigo 2.º, n.º 7, alíneas b) e c), do regulamento de base de forma estrita devido ao seu caráter de exceção. Em quarto lugar, a interpretação realizada pelo Tribunal de Primeira Instância não tem em conta o facto de a referida disposição dever ser interpretada à luz do artigo 9.º, n.º 5, do regulamento de base e de o EEM não poder ser atribuído a um produtor que nem sequer satisfaz as condições requeridas para obter o benefício do tratamento individual. Em quinto lugar, a interpretação seguida por aquele Tribunal conduz a uma inversão do ónus da prova e a resultados impraticáveis.
- 65 A Xinanchem e a Audace entendem que os argumentos invocados pelo Conselho e pela Comissão não têm fundamento e que foi com razão que o Tribunal de Primeira Instância rejeitou a interpretação proposta por essas instituições, por instituir condições que vão além das enunciadas no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base.

— Apreciação do Tribunal

- 66 A título liminar, há que observar que, de acordo com 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 da mesma disposição o valor normal será, em princípio, determinado com base no preço ou no valor calculado num país terceiro com economia de mercado. O objetivo da referida disposição é, pois, 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 de 29 de maio de 1997, Rotexchemie, C-26/96, Colet., p. I-2817, n.º 9, e de 22 de março de 2012, GLS, C-338/10, n.º 20).
- 67 No entanto, por força do n.º 7, alínea b), do referido artigo, no caso de inquéritos antidumping relativos a importações provenientes nomeadamente da China, o valor normal será determinado de acordo com o disposto nos n.ºs 1 a 6 do artigo 2.º do regulamento de base, caso se prove, com base em pedidos devidamente fundamentados, apresentados por um ou mais produtores objeto de inquérito e segundo os critérios e procedimentos enunciados no mesmo n.º 7, alínea c), a prevalência das condições de economia de mercado para esse ou esses produtores, no que respeita ao fabrico e à venda do produto similar em causa.
- 68 Resulta do quarto e quinto considerandos do Regulamento n.º 905/98 que a introdução no regulamento de base do artigo 2.º, n.º 7, alíneas b) e c), do mesmo foi motivada pelo facto de o processo de reformas em curso designadamente na China ter alterado substancialmente a economia

deste país e dado origem à emergência de empresas em que prevalecem as condições de economia de mercado, pelo que esse país se afastou do sistema económico que justificou o recurso sistemático ao método do país análogo.

- 69 No entanto, na medida em que, não obstante estas reformas, a República Popular da China continua a não constituir um país de economia de mercado a cujas exportações se aplicariam automaticamente as regras estabelecidas no artigo 2.º, n.ºs 1 a 6, do regulamento de base, cabe, por força do n.º 7, alínea c), do mesmo artigo, a cada produtor que pretenda beneficiar dessas regras apresentar provas bastantes, especificadas nesta última disposição, de que opera em condições de economia de mercado.
- 70 Compete ao Conselho e à Comissão apreciar se os elementos fornecidos pelo produtor em causa são suficientes para demonstrar que os critérios enunciados no dito artigo 2.º, n.º 7, alínea c), estão preenchidos para lhe reconhecer o benefício do EEM, competindo ao juiz da União verificar se esta apreciação está viciada por erro manifesto [v. acórdão de 2 de fevereiro de 2012, *Brosmann Footwear (HK)* e o./Conselho, C-249/10 P, n.º 32].
- 71 É pacífico que, no caso em apreço, o benefício do EEM foi recusado à Xinanchem unicamente em razão de esta não ter demonstrado que preenchia o critério enunciado no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base, dado que os outros critérios foram considerados pela Comissão preenchidos.
- 72 Por força do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, o produtor deve apresentar provas bastantes suscetíveis de demonstrar que as suas decisões relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção, incluindo, por exemplo, matérias-primas, custo das tecnologias e da mão de obra, produção, vendas e investimento, são adotadas em resposta a sinais do mercado que reflitam a oferta e a procura e sem uma interferência significativa do Estado a este respeito e que os custos dos principais fatores de produção refletem substancialmente valores do mercado.
- 73 Esta disposição prevê assim, por um lado, uma condição dupla em relação a certas decisões comerciais do produtor, bem como, por outro, uma condição relativa aos custos efetivos dos principais fatores de produção.
- 74 Como o Tribunal de Primeira Instância observou no n.º 39 do acórdão recorrido, a Comissão não formulou nenhuma objeção no que se refere à última condição, segundo a qual os custos dos principais fatores de produção devem refletir substancialmente os valores do mercado. O diferendo entre as partes incide exclusivamente na interpretação e na aplicação da condição dupla, por força da qual o produtor deve adotar as suas decisões relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção em resposta a sinais do mercado e sem uma interferência significativa do Estado a esse respeito.
- 75 Mais precisamente, o Conselho e a Comissão põem em causa a interpretação que o Tribunal de Primeira Instância deu ao segundo elemento desta condição dupla, alegando, no essencial, que o controlo estatal, tal como foi descrito no considerando 13 do regulamento controvertido, equivale automaticamente a uma «interferência significativa do Estado» na aceção do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base. Consequentemente, ao invés do que o Tribunal de Primeira Instância decidiu, o Conselho e a Comissão podiam recusar à Xinanchem o benefício do EEM sem ter em conta elementos de prova que esta sociedade tinha fornecido para demonstrar que as suas decisões relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção eram adotadas no respeito da referida condição dupla.
- 76 No considerando 13 do regulamento controvertido, o Conselho assinalou que, embora a maior parte das ações do capital da Xinanchem fosse detida por particulares, devido à grande dispersão da parte restante das ações, bem como ao facto de o Estado ser, de longe, o principal acionista da empresa,

considerou-se que esta era controlada pelo Estado. O mesmo considerando precisa que, além do mais, o conselho de administração era efetivamente nomeado pelos acionistas estatais e a maior parte dos seus administradores eram funcionários do Estado ou de empresas públicas.

- 77 Quanto a esta última constatação, o Tribunal de Primeira Instância, sem ser contraditado neste ponto pelo Conselho nem pela Comissão, assinalou nos n.ºs 94 e 95 do acórdão recorrido que, no que se refere, em primeiro lugar, à afirmação relativa à nomeação do conselho de administração, resulta dos autos que esta diz precisamente respeito ao facto de, devido à grande dispersão das ações privadas, os acionistas públicos controlarem a assembleia-geral, que elege os membros do conselho de administração, pelo que, na prática, aqueles acionistas decidem a composição deste conselho. No que diz respeito, em segundo lugar, à afirmação de que a maior parte dos administradores eram funcionários do Estado ou de empresas públicas, o mesmo Tribunal assinalou que esta assentava igualmente no simples facto de a Xinanchem ser controlada pelo Estado e, designadamente, na circunstância de três dos nove administradores se encontrarem vinculados a esta sociedade por uma relação de emprego ou por um contrato de prestação de serviços.
- 78 Ora, impõe-se concluir que foi corretamente que o Tribunal de Primeira Instância decidiu, designadamente nos n.ºs 98 e 107 do acórdão recorrido, que um controlo estatal como o referido no caso em apreço não podia ser equiparado, por princípio, a uma «interferência significativa do Estado», na aceção do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base, pelo que não podia dispensar o Conselho e a Comissão da obrigação de ter em conta elementos de prova, apresentados pelo produtor em causa, relativos ao contexto factual, jurídico e económico concreto em que este opera.
- 79 Com efeito, resulta claramente da redação do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base que esta disposição não visa as interferências estatais de qualquer natureza nas empresas produtoras, mas unicamente as referentes às decisões destas últimas relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção.
- 80 Além disso, o próprio emprego do termo «interferência» indica que não é suficiente que o Estado possa ter uma certa influência nas referidas decisões, mas implica uma ingerência efetiva nestas.
- 81 Acresce que a interferência nas decisões do produtor relativamente aos preços, aos custos e aos fatores de produção deve ser «significativa». Portanto, é pacífico que o artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base permite, como aliás o Conselho e a Comissão reconhecem, um certo grau de interferência por parte do Estado nessas decisões.
- 82 O carácter significativo ou não de uma interferência estatal nas referidas decisões deve ser avaliado em relação à finalidade desta disposição, a qual visa assegurar que o produtor opera em condições de economia de mercado e, designadamente, que os custos a que está sujeito e os preços que pratica são a resultante do livre jogo das forças do mercado. Consequentemente, uma interferência estatal que nem pela sua natureza nem pelo seu efeito é suscetível de tornar as decisões do produtor em matéria de preços e de custos dos fatores de produção incompatíveis com as condições de uma economia de mercado não pode ser considerada significativa.
- 83 No caso em apreço, importa assinalar que, tal como as referidas instituições sublinharam, e é designadamente sublinhado no considerando 13 do regulamento controvertido, o controlo estatal não é, pela sua natureza, incompatível com as condições de economia de mercado. Além disso, ainda que a repartição das ações, porque permite aos acionistas estatais, apesar de serem minoritários, controlarem *de facto* a assembleia-geral dos acionistas da Xinanchem e assim nomearem o conselho de administração, na verdade confira ao Estado uma certa influência nessa sociedade, daí não resulta, porém, que o Estado interfira efetivamente, e para mais de maneira significativa, nas decisões desta

última relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção. Uma tal interferência também não decorre automaticamente da circunstância de uma parte dos administradores da referida sociedade estar vinculada a esta por contratos de trabalho ou de prestação de serviços.

- 84 Por outro lado, importa salientar que o considerando 13 do regulamento controvertido nem sequer se refere a uma interferência por parte do Estado nas ditas decisões da Xinanchem, mas que se limita a constatar que esta sociedade está sujeita a um controlo e a uma influência significativa do Estado.
- 85 Na medida em que os factos expostos no referido considerando 13 não excluem, portanto, em definitivo, que a Xinanchem adota as suas decisões relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção em resposta a sinais do mercado que reflitam a oferta e a procura e sem uma interferência significativa do Estado a esse respeito, cabia ao Conselho e à Comissão apreciar se os elementos fornecidos por esta sociedade eram suficientes para demonstrar que a mesma satisfazia a condição dupla enunciada no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base.
- 86 Como salientou o Tribunal de Primeira Instância nos n.ºs 90 e 98 do acórdão recorrido, era possível ao Conselho e à Comissão, no âmbito do exame destas provas e atendendo ao amplo poder de apreciação de que estas instituições gozam para esse efeito, ter em conta a circunstância de que a Xinanchem é controlada, na aceção do direito das sociedades, pelo Estado. Com efeito, no contexto de um Estado desprovido de uma economia de mercado, a circunstância de uma sociedade estabelecida nesse Estado ser controlada *de facto* pelos acionistas públicos justifica a existência de dúvidas sérias quanto à questão de saber se a direção desta sociedade é suficientemente independente do Estado para poder tomar decisões relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção de forma autónoma e em resposta aos sinais do mercado.
- 87 No entanto, como o Tribunal de Primeira Instância assinalou, designadamente nos n.ºs 99, 100 e 107 do acórdão recorrido, e como o Conselho confirmou expressamente na audiência no Tribunal de Justiça, aquele e a Comissão abstiveram-se, em razão da sua interpretação do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base, de proceder a uma apreciação dos elementos de prova apresentados pela Xinanchem, tendo-os, pois, ignorado.
- 88 A interpretação da referida disposição acima seguida, que corresponde, no essencial, àquela na qual o Tribunal de Primeira Instância baseou a sua análise, não é posta em causa pelos argumentos invocados em apoio do primeiro fundamento do recurso.
- 89 A este respeito, importa observar que a interpretação do referido artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, no sentido de que o controlo estatal, conforme descrito no considerando 13 do regulamento controvertido, não equivale automaticamente a uma «interferência significativa do Estado» na aceção desta disposição não tem a consequência de eliminar a condição de que o produtor deve tomar as suas decisões relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção sem uma tal interferência.
- 90 Com efeito, mesmo quando o produtor tomou as ditas decisões tendo em conta unicamente os sinais do mercado, a referida condição opõe-se a que lhe seja atribuído o benefício do EEM na hipótese de o Estado ter interferido de maneira significativa no livre jogo das forças do mercado. Importa recordar a este respeito que o benefício do EEM pode unicamente ser concedido a um operador se os custos aos quais está sujeito e os preços que pratica são a resultante do livre jogo da oferta e da procura. Não é o que sucederia se, a título de exemplo, o Estado interviesse diretamente no preço de certas matérias-primas ou no preço da mão de obra. Mesmo que, em tais circunstâncias, o produtor se deixasse guiar pelos sinais do mercado para as suas decisões relativas aos preços, aos custos e aos fatores de produção, a interferência significativa do Estado a este respeito não permitiria considerar que as condições de economia de mercado prevalecem para tal produtor. O segundo elemento da condição dupla enunciada na referida disposição mantém assim, tanto em relação às empresas que são *de facto* controladas pelo Estado como para qualquer outro produtor, a sua autonomia relativamente ao primeiro elemento dessa condição dupla.

- 91 Além disso, a dita interpretação não inverte de modo nenhum o ónus da prova, o qual incumbe, como se recordou tanto nos n.ºs 35 e 99 do acórdão recorrido como nos n.ºs 70 e 85 do presente acórdão, ao produtor. Acresce que, embora esta interpretação obrigue, efetivamente, o Conselho e a Comissão a ter em conta, mesmo numa situação como a que está em causa no caso em apreço, elementos de prova apresentados por esse produtor e a examiná-los com toda a diligência requerida para determinar se aqueles elementos são suficientes para demonstrar que o mesmo satisfaz a referida condição dupla, deixa intacto o amplo poder de apreciação de que essas instituições gozam na avaliação dos referidos elementos.
- 92 Como assinalou a advogada-geral nos n.ºs 84 a 88 das suas conclusões, a abordagem das referidas instituições também não é suscetível de ser justificada pela pretensa necessidade de interpretar o artigo 2.º, n.º 7, alínea c), do regulamento de base à luz do artigo 9.º, n.º 5, segundo parágrafo, do mesmo regulamento, no caso concreto de uma empresa cujo capital pertence maioritariamente a particulares, mas que é todavia controlada *de facto* pelo Estado.
- 93 Por último, quanto ao argumento relativo ao carácter de exceção do artigo 2.º, n.º 7, alíneas b) e c), do regulamento de base, importa salientar que a exigência de uma interpretação estrita não poderia permitir às instituições interpretar e aplicar esta disposição de forma incompatível com a redação e a finalidade da mesma.
- 94 Resulta das considerações precedentes que o primeiro fundamento invocado em apoio do recurso deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento do recurso, relativo ao mecanismo destinado a visar os contratos de exportação

— Argumentos das partes

- 95 No seu segundo fundamento, o Conselho e a Comissão sustentam que o Tribunal de Primeira Instância ultrapassou os limites da fiscalização jurisdicional ao declarar a existência de um erro manifesto dessas instituições na sua apreciação do mecanismo destinado a visar os contratos de exportação gerido pela CCCMC. Estas últimas entendem, com efeito, que a sua conclusão segundo a qual este mecanismo representava uma interferência significativa do Estado na fixação dos preços de exportação dos produtos da Xinanchem não excedia a ampla margem de apreciação de que dispõem na aplicação dos critérios enunciados no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), do regulamento de base.
- 96 O Conselho e a Comissão alegam, designadamente, que a conclusão do Tribunal de Primeira Instância segundo a qual a CCCMC é um organismo não governamental e o sistema de preços e o preço mínimo eram estabelecidos pelos seus membros é irrelevante e, além disso, errada. Segundo afirmam, nenhum elemento de prova indicava que as sociedades membros da CCCMC operavam em condições de economia de mercado. Ao invés, o facto de apenas 2 de 39 produtores chineses terem pedido a concessão do EEM constitui um indício de que a maioria destes produtores não operava nessas condições. Importa, assim, presumir que os atos da CCCMC constituem atos de um organismo que opera segundo os princípios de uma economia dirigida pelo Estado e que o referido sistema de controlo dos preços estabelece uma restrição à liberdade dos exportadores individuais, assente em considerações que não são as de uma economia de mercado. Além disso, esta última conclusão é corroborada pelo facto de as autoridades aduaneiras chinesas só permitirem a exportação quando o contrato de exportação ostenta o visto da CCCMC.
- 97 Além disso, ao invés do que o Tribunal de Primeira Instância decidiu, foi corretamente que o Conselho e a Comissão consideraram que os elementos de prova fornecidos pela Xinanchem relativamente aos seus preços de exportação eram irrelevantes. Com efeito, esses elementos mostram apenas que existiam operações de exportação, visadas pela CCCMC, cujo preço era inferior ao preço mínimo. No

entanto, tais elementos de prova não eram suficientes para refutar o facto de o sistema instituído permitir à CCCMC controlar os preços de exportação. Em particular, o facto de certas exportações terem sido efetuadas a preços inferiores ao preço mínimo não dá nenhuma indicação sobre a questão de saber se foram recusadas outras exportações a esses preços. A consideração na qual o Tribunal de Primeira Instância se baseou, de que as instituições devem apreciar a prática dos preços para poderem determinar se um sistema, como o que está em causa no presente litígio, restringe efetivamente a capacidade dos exportadores de fixar de forma independente os preços de exportação, não só equivale a inverter o ónus da prova como também impossibilita essas instituições de cumprir esse ónus, pois praticamente nunca poderiam produzir a prova de uma participação real do Estado no processo de fixação de preços.

- 98 A Xinanchem alega que, mesmo pressupondo que seja admissível, o segundo fundamento do recurso é improcedente.

— Apreciação do Tribunal

- 99 Após ter examinado, nos n.ºs 141 a 150 do acórdão recorrido, o conteúdo dos elementos de prova apresentados pela Xinanchem, o Tribunal de Primeira Instância concluiu, no n.º 151 do mesmo acórdão, que estes podiam demonstrar que o mecanismo destinado a visar os contratos de exportação não tinha sido imposto pelo Estado, que o preço era fixado pelos próprios produtores de glifosato membros da CCCMC e não tinha conduzido a uma restrição efetiva no que diz respeito às atividades de exportação da Xinanchem. Daqui deduziu que, sem pôr em causa o caráter probatório ou suficiente desses elementos, o Conselho e a Comissão não podiam concluir, sem cometer um erro manifesto de apreciação, que, através do mecanismo em causa, o Estado tinha exercido um controlo significativo sobre os preços do produto em causa e que esse mecanismo constituía uma «interferência significativa do Estado» na aceção do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), primeiro travessão, do regulamento de base.
- 100 Ora, o Conselho e a Comissão não invocam nenhuma desvirtuação no que respeita ao dito exame e ao apuramento dos factos efetuado pelo Tribunal de Primeira Instância nos n.ºs 141 a 151 do acórdão recorrido. Além disso, essas instituições não contestam que, como assinalou o mesmo Tribunal nos n.ºs 152 a 155 do referido acórdão, não puseram em causa o caráter probatório ou suficiente desses elementos de prova.
- 101 Importa, ainda, precisar que o Tribunal de Primeira Instância não entendeu, de modo nenhum, que os referidos elementos tinham caráter probatório e que demonstravam suficientemente que a CCCMC não tinha imposto à Xinanchem o preço a praticar nas suas exportações de glifosato. Pelo contrário, aquele Tribunal considerou expressamente, nos n.ºs 151 a 155 do acórdão recorrido, que era possível ao Conselho e à Comissão pôr em causa o caráter probatório ou suficiente desses elementos.
- 102 Quanto ao argumento da Comissão segundo o qual a circunstância de a CCCMC ter a possibilidade de recusar o visto aos contratos de exportação em caso de desrespeito do preço de referência constitui uma prova à primeira vista suficiente da interferência na fixação dos preços, há que concluir que as instituições não podiam limitar a sua apreciação a uma análise da situação tal como ela se apresenta «à primeira vista» quando o produtor apresenta elementos de prova que são justamente suscetíveis de a invalidar.
- 103 Além disso, contrariamente ao que alegam o Conselho e a Comissão, o Tribunal de Primeira Instância não inverteu de forma alguma o ónus da prova ao declarar, no n.º 157 do acórdão recorrido, que essas instituições eram, no caso em apreço, obrigadas a tomar em consideração, na apreciação do mecanismo destinado a visar os contratos de exportação gerido pela CCCMC, os elementos de prova fornecidos pela Xinanchem e suscetíveis de demonstrar que este mecanismo não criou uma restrição efetiva no que diz respeito às suas atividades de exportação.

- 104 Com efeito, há que assinalar que, embora não caiba ao Conselho e à Comissão provar que o mecanismo destinado a visar os contratos de exportação gerido pela CCCMC conduz realmente a uma interferência significativa do Estado nas decisões relativas aos preços de exportação, essas instituições são todavia obrigadas, por força do princípio da boa administração, a examinar com toda a diligência e imparcialidade requeridas os elementos de prova apresentados pelo produtor e a ter em devida conta todos os elementos relevantes na sua apreciação dos efeitos desse mecanismo nas decisões desse produtor nos seus preços de exportação.
- 105 No caso em apreço, o Tribunal de Primeira Instância não decidiu que competia a essas instituições apresentar a prova de que o referido mecanismo restringiu efetivamente a capacidade da Xinanchem de fixar os seus preços de exportação, mas unicamente que as mesmas não procederam a uma apreciação dos elementos de prova apresentados pela Xinanchem no cumprimento da obrigação que decorre do número precedente.
- 106 Neste contexto, importa assinalar que, em razão da complexidade das situações económicas, políticas e jurídicas que essas instituições devem examinar no domínio da política comercial comum, e particularmente em matéria de medidas de defesa comercial (acórdãos de 27 de setembro de 2007, *Ikea Wholesale*, C-351/04, Colet., p. I-7723, n.º 40; de 28 de fevereiro de 2008, *AGST Draht- und Biegetechnik*, C-398/05, Colet., p. I-1057, n.º 33; de 11 de fevereiro de 2010, *Hoesch Metals and Alloys*, C-373/08, Colet., p. I-951, n.º 61; e de 16 de fevereiro de 2012, *Conselho e Comissão/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP*, C-191/09 P e C-200/09 P, n.º 63), as mesmas dispunham, quando dessa apreciação, de um amplo poder de apreciação e podiam ter tido em conta qualquer indício à sua disposição para avaliar se os elementos de prova fornecidos pela Xinanchem eram convincentes e se eram suficientes para dissipar o receio de que esta sociedade, em razão do referido mecanismo, não fosse livre de fixar os seus preços de exportação. Além disso, como o Tribunal de Primeira Instância de resto assinalou no n.º 36 do acórdão recorrido, se subsistir qualquer dúvida sobre a questão de saber se as condições enunciadas no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), do regulamento de base estão preenchidas, o EEM não pode ser atribuído.
- 107 No entanto, este amplo poder de apreciação não exige as instituições da obrigação de ter em devida conta os elementos de prova pertinentes apresentados pelo produtor. A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que, quando essas instituições dispõem de um tal poder de apreciação, o respeito das garantias conferidas pela ordem jurídica da União nos processos administrativos reveste-se ainda de maior importância (v. acórdãos de 21 de novembro de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Colet., p. I-5469, n.º 14, e de 6 de novembro de 2008, *Países Baixos/Comissão*, C-405/07 P, Colet., p. I-8301, n.º 56).
- 108 Decorre das considerações precedentes que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à validade da conclusão global a que chegaram o Conselho e a Comissão

- 109 Com o seu terceiro fundamento, o Conselho visa o n.º 160 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal de Primeira Instância decidiu que os motivos de recusa do benefício do EEM, expostos nos considerando 13, 14 e 17 do regulamento controvertido, não podiam, ainda que conjugados, justificar tal recusa, na medida em que os erros constatados no que respeita a cada um destes motivos tomados em separado afetam igualmente a conclusão global a que as instituições chegaram a esse respeito. Sem invocar argumentos específicos, o Conselho limita-se a sustentar que esta conclusão do Tribunal de Primeira Instância enferma do mesmo erro que viciava as conclusões do mesmo Tribunal que foram objeto do primeiro e segundo fundamentos do recurso.

- 110 Ora, uma vez que se concluiu que nenhum destes dois fundamentos é procedente e que o Conselho não invoca nenhum argumento específico em apoio do seu terceiro fundamento, este deve igualmente ser julgado improcedente.
- 111 Consequentemente, há que negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

- 112 Por força do artigo 122.º, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decidirá sobre as despesas. Em conformidade com o artigo 69.º, n.º 2, desse regulamento, aplicável ao processo de recurso de decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 118.º do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Xinanchem e a Audace pedido a condenação do Conselho e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.
- 113 Em conformidade com o disposto no n.º 4, primeiro parágrafo, do referido artigo 69.º, a Comissão, interveniente em primeira instância, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.**
- 3) **A Comissão suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas