

Processo C-708/19

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

25 de setembro de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Finanzgericht Düsseldorf (Tribunal Tributário de Düsseldorf,
Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

21 de agosto de 2019

Demandante:

Von Aschenbach & Voss GmbH

Demandado:

Hauptzollamt Duisburg

[Omissis]

FINANZGERICHT DÜSSELDORF (Tribunal Tributário de Düsseldorf)

DESPACHO

No processo

Von Aschenbach & Voss GmbH, [omissis] Krefeld,

– demandante –

[Omissis]

[omissis]

contra

Hauptzollamt Duisburg [omissis]

– demandado –

que tem por objeto

um direito *antidumping*

a 4.^a Secção [omissis]

[Omissis]

no seguimento da audiência de 21 de agosto de 2019, decidiu o seguinte:

Suspende-se a instância e submetem-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, as seguintes questões prejudiciais:

1. O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento de Execução (UE) 2017/271 da Comissão, de 16 de fevereiro de 2017, que torna extensivo o direito *antidumping* definitivo instituído pelo Regulamento (CE) n.º 925/2009 do Conselho sobre as importações de determinadas folhas e tiras delgadas de alumínio originárias da República Popular da China às importações de determinadas folhas e tiras delgadas de alumínio ligeiramente modificadas (a seguir «Regulamento de Execução 2017/271»), é inválido por violar o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2016/1036 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações objeto de *dumping* dos países não membros da União Europeia (a seguir «Regulamento 2016/1036»), uma vez que torna extensivo às folhas de alumínio destinadas a transformação o direito *antidumping* aplicável ao papel de alumínio para uso doméstico, introduzido pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/2384 da Comissão, de 17 de dezembro de 2015, que institui um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de determinadas folhas e tiras delgadas de alumínio, originárias da República Popular da China e que encerra o processo no que respeita às importações de determinadas folhas e tiras delgadas de alumínio, originárias do Brasil, na sequência de um reexame da caducidade em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1225/2009 do Conselho (a seguir «Regulamento de Execução 2015/2384») e que apenas isenta as folhas de alumínio destinadas a transformação do direito *antidumping* nas condições do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento 2017/271?

2. O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento de Execução 2017/271 é inválido por erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão ao adotar este regulamento, uma vez que a sua conclusão de que 80% dos produtos objeto de inquérito eram produtos ligeiramente modificados não está suficientemente fundamentada?

3. O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento de Execução 2017/271 é inválido por erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão ao adotar este regulamento, uma vez que não avaliou a utilização final, na União Europeia, das folhas e tiras delgadas de alumínio, importadas?

[Omissis]

Fundamentação:

I.

- 1 A demandante importou da República Popular da China (a seguir «RPC») folhas e tiras delgadas de alumínio, sem suporte, sob a forma do chamado papel de alumínio para uso doméstico («aluminium household foil», a seguir «AHF»), de espessura não inferior a 0,008 mm e não superior a 0,018 mm, em rolos de largura superior a 650 mm e de peso igual ou superior a 10 kg. A demandante dividiu os rolos nas larguras necessárias ao uso doméstico, antes de vender o referido papel de alumínio aos seus clientes, os chamados enroladores.
- 2 Entre 21 de julho e 15 de setembro de 2016, a demandante declarou ao Zollamt Ruhrort (Serviço Aduaneiro de Ruhrort), que integra a circunscrição do demandado, seis remessas com origem na RPC, para introdução em livre prática. Declarou o produto como «rolos de folhas de alumínio simplesmente laminadas, com espessura não inferior a 0,008 mm e não superior a 0,018 mm, em rolos de largura superior a 650 mm», sob o código TARIC 7607 11 19 10. O Zollamt aceitou as declarações aduaneiras e, através de avisos de liquidação de direitos de importação, limitou-se a fixar direitos aduaneiros e IVA na importação. O produto foi descrito nas faturas comerciais como «household aluminium foil», com um comprimento entre 80 e 220 m, uma largura entre 116 e 120 cm e uma espessura entre 0,0103 e 0,0123 mm.
- 3 Por aviso de liquidação de direitos de importação de 5 de maio de 2017, o demandado cobrou *a posteriori* à demandante direitos *antidumping* no valor de 413 471,00 euros, que ainda não tinham sido liquidados. A reclamação apresentada contra esta decisão foi indeferida.
- 4 A demandante alega, resumidamente, em fundamentação da sua ação, que o aviso de liquidação de direitos de importação impugnado é ilegal, porque o Regulamento de Execução 2017/271 viola o Regulamento 2016/1036, sendo por isso inválido. Segundo refere, a definição dos produtos objeto de inquérito é errada e viola os artigos 1.º, n.º 4, e 13.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1036, porque se refere não só a AHF mas também a folhas e tiras delgadas de alumínio destinadas a transformação (a seguir «ACF»), apesar de as ACF não constituírem um produto similar, pelo que deveriam ter sido excluídas do inquérito. Este erro também não se sana por aplicação do artigo 254.º do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União, tal como se prevê no artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento de Execução 2017/271. Além disso, as afirmações da Comissão acerca da alteração dos fluxos comerciais, contidas no artigo 13.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento 2016/1036, revelam erros manifestos de apreciação. A Comissão não analisou a utilização final, na União Europeia, das folhas importadas, e, por conseguinte, não pôde excluir terem sido também consideradas importações de ACF. Não se pode extrair do reduzido nível de colaboração que as empresas que não colaboram tenham efetivamente exportado produto ligeiramente modificado. O reduzido nível de colaboração pode também explicar-se pelo facto de as empresas que não colaboraram terem partido do princípio de que, estando em causa a exportação de ACF, não eram obrigadas a colaborar. O pressuposto arbitrário, segundo o qual o produto ligeiramente modificado corresponde a 80%

induz também um erro manifesto de apreciação no quadro da alegada neutralização dos efeitos corretores do direito, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento 2016/1036. De facto, no âmbito de processos de inquérito antecedentes não se apuraram situações de evasão nem prejuízos. Em todo o caso, o período de inquérito relativamente aos direitos *antidumping* introduzidos pelo Regulamento de Execução 2017/271 sobrepôs-se aos períodos dos inquéritos antecedentes.

5 A demandante pede

a anulação do aviso de liquidação de direitos de importação, emitido pelo demandado em 5 de maio de 2017, nos termos da decisão que indeferiu a reclamação de 2 de fevereiro de 2018;

e, subsidiariamente, a admissão do recurso de «Revision».

O demandado pede

que a ação seja julgada improcedente,

e remete para a fundamentação que consta da sua decisão que recai sobre a reclamação.

II.

Quanto à primeira questão:

- 6 Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento 2016/1036, é nomeadamente possível tornar extensível a aplicação de direitos *antidumping* já introduzidos às importações de produtos similares ligeiramente modificados, provenientes do país sujeito às medidas. Nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento 2016/1036, entende-se por produto similar um produto idêntico ou, quando não exista tal produto, um outro produto que apresente características muito semelhantes às do produto considerado.
- 7 O direito *antidumping* já antes introduzido resultava do Regulamento de Execução 2015/2384. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento, é aplicável a folhas e tiras delgadas de alumínio com uma espessura igual ou superior a 0,008 mm, mas não superior a 0,018 mm, sem suporte, simplesmente laminadas, em grandes bobinas de largura não superior a 650 mm e com um peso superior a 10 quilogramas e originárias da República Popular da China. O produto abrangido é geralmente designado como AHF (considerando 29 do Regulamento de Execução 2015/2384), sendo que após a sua importação volta a ser enrolado em rolos mais pequenos por transformadores a jusante designados enroladores. O produto assim obtido, em rolos para consumo, tem muitas finalidades, para embalagens multiusos de curta duração, sobretudo para uso doméstico, *catering* e comércio de alimentos e flores (considerando 31 do Regulamento de Execução 2015/2384).

- 8 Já o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento de Execução 2017/271 torna o direito *antidumping* introduzido pelo Regulamento de Execução 2015/2384 extensivo não apenas às AHF ligeiramente modificadas, mas também às ACF, ao aplicá-lo às folhas e tiras delgadas de alumínio com as características técnicas aí descritas. Desta forma, passa-se a abranger não apenas as AHF, mas também as ACF. As ACF correspondem a folhas e tiras delgadas de alumínio destinadas a processamento adicional. São utilizadas pelas indústrias de transformação, que procedem à sua laminagem, revestimento e lacagem e, de outro modo, as transformam e integram em produtos que são utilizados, por exemplo, na embalagem de produtos alimentares, medicamentos, produtos cosméticos e produtos do tabaco ou em materiais de isolamento destinados ao setor da construção (considerando 28 do Regulamento de Execução 2017/271).
- 9 Tendo em conta o distinto processamento adicional de que carecem as ACF, bem como a sua diferente utilização, resulta que as ACF não são similares às AHF, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento 2016/1036, e que tampouco se justifica uma extensão por verificação de modificações ligeiras, na aceção do artigo 13.º, n.º 1, primeiro, terceiro e quarto parágrafos, do Regulamento de Execução 2016/1036. A Comissão, quando adotou o Regulamento de Execução 2017/271, partiu deste mesmo princípio, ao prever no artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento de Execução 2017/271 um processo que permite isentar do direito *antidumping* a importação de ACF que apresentem as características técnicas de produto abrangido pelo artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento de Execução 2017/271.
- 10 É certo que um importador de ACF pode, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento de Execução 2017/271 obter a isenção do direito *antidumping* caso requeira a importação das ACF ao abrigo do regime de destino especial, nos termos do artigo 254.º do Código Aduaneiro da União (a seguir «CAU»). Mas mesmo o recurso a este processo constitui para o importador de ACF em causa um esforço não despendido.
- 11 A sujeição ao regime de destino especial nos termos do artigo 254.º do CAU, tem de ser requerida pelo importador em causa, nos termos do artigo 158.º, n.º 1, do CAU, e tem de ser autorizada pelas autoridades aduaneiras, nos termos do artigo 211.º, n.º 1, alínea a), do CAU e do artigo 239.º do Regulamento Delegado (UE) 2015/2446 da Comissão, de 28 de julho de 2015, que completa o Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, com regras pormenorizadas relativamente a determinadas disposições do Código Aduaneiro da União. Além disso, depende ainda da prestação de uma garantia, nos termos do artigo 211.º, n.º 3, alínea c), do CAU, no montante do eventual direito *antidumping*, como resulta do artigo 90.º do CAU e do artigo 148.º, n.º 1, do Regulamento de Execução (UE) 2015/2447 da Comissão, de 24 de novembro de 2015, que estabelece as regras de execução de determinadas disposições do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União. A obrigação de prestação de garantia de montante considerável constitui um prejuízo significativo para o importador de um produto que não deve ser, enquanto tal, onerado com um direito *antidumping*.

- 12 No caso *sub judice*, este ónus só se justificaria, eventualmente, pelo facto de as ACF e as AHF, abrangidas pelo artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento de Execução 2017/271, só se distinguirem entre si não com base nas suas características técnicas, mas sim na utilização que lhes é dada. A demandante salientou em audiência esta especificidade na distinção prática entre as AHF e as ACF.

Quanto às questões seguintes:

- 13 A Comissão dispõe, no que concerne a medidas adotadas ao abrigo do Regulamento 2016/1036, de um amplo poder de apreciação em razão da complexidade das situações económicas, políticas e jurídicas que deve examinar, de modo que a fiscalização jurisdicional de tal apreciação deve ser limitada à verificação do respeito das regras processuais, da exatidão material dos factos tomados em consideração na opção impugnada, da ausência de erro manifesto na apreciação destes factos e da inexistência de desvio de poder [v. Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia de 26 de janeiro de 2017, *Maxcom/Chin Haur Indonesia* (C-247/15 P, C-253/15 P e C-259/15, EU:C:2017:61, n.º 54), e *Maxcom/City Cycle Industries* (C-248/15 P, C-254/15 P e C-260/15 P, EU:C:2017:62, n.º 56)].

Tendo em conta estes critérios de apreciação, a demandante apresenta vários indícios pertinentes da verificação de erro manifesto na apreciação aquando da adoção do Regulamento de Execução 2017/271. Cabe exclusivamente ao Tribunal de Justiça decidir se tais indícios são de molde a fundamentar a invalidade do referido Regulamento de Execução 2017/271.

Quanto à segunda questão

- 14 Ao contrário do entendimento da demandante, resulta dos documentos de informação geral de 16 de dezembro de 2016 e de 12 de janeiro de 2017, bem como da nota de pé de página 1 ao considerando 36 do Regulamento de Execução 2017/271, qual o raciocínio seguido pela Comissão para concluir que 80% do produto objeto de inquérito constitui produto ligeiramente modificado. Ao volume total das exportações da RPC para a União Europeia a Comissão deduziu o volume das ACF realizado pelas empresas colaborantes. Uma vez que o volume das exportações de ACF levadas a cabo pelas empresas colaborantes correspondia a 22% das exportações totais para a União Europeia e uma das empresas também exportava produto ligeiramente modificado, afigura-se que não se pode pôr em causa que pelo menos 20% das exportações da RPC constituíam ACF. No que concerne ao volume remanescente, a Comissão, atendendo à reduzida colaboração das empresas exportadoras na RPC, assumiu tratar-se apenas de produto ligeiramente modificado.
- 15 A Comissão assentou esta conclusão no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1036. É certo que o artigo 18.º do Regulamento 2016/1036 não pretendeu estabelecer uma presunção legal que permita deduzir diretamente da falta de colaboração das partes interessadas ou visadas a existência de uma evasão,

dispensando, por conseguinte, as instituições da União do ónus da prova. Todavia, tendo em conta a possibilidade de estabelecer conclusões, inclusive definitivas, com base nos dados disponíveis e de tratar a parte que não colabora, ou que colabora apenas parcialmente, de maneira menos favorável do que se tivesse colaborado, é evidente que as instituições da União se podem basear num conjunto de indícios concordantes que permitam concluir pela existência de uma evasão na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1036 [Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia de 26 de janeiro de 2017, Maxcom/Chin Haur Indonesia (C-247/15 P, C-253/15 P e C-259/15, EU:C:2017:61, n.º 64), e Maxcom/City Cercle Industries (C-248/15 P, C-254/15 P e C-260/15 P, EU:C:2017:62, n.º 66)].

- 16 Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio não está em condições de determinar se, no caso em apreço, se verifica um tal conjunto de indícios concordantes a partir dos dados, por um lado, do Regulamento de Execução (UE) 2016/865 da Comissão, de 31 de maio de 2016, que inicia um inquérito sobre a eventual evasão às medidas *antidumping* instituídas pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/2384 sobre as importações de determinadas folhas e tiras delgadas de alumínio, originárias da República Popular da China, através de importações de determinadas folhas e tiras delgadas de alumínio, ligeiramente modificadas provenientes da República Popular da China, e que torna obrigatório o registo destas importações (a seguir «Regulamento de Execução 2016/865»), e, por outro, do Regulamento de Execução 2017/271.
- 17 Já no pedido de inquérito, a requerente alegou a existência de práticas de evasão, como resulta dos considerandos 10 a 14 do Regulamento de Execução 2016/865. Além disso, a análise das atividades das empresas que colaboraram no inquérito confirmou a existência dessas práticas de evasão (considerandos 44 a 49 do Regulamento de Execução 2017/271. Aparentemente a demandante também recorreu, antes da entrada em vigor do Regulamento de Execução 2017/271, a uma destas práticas de evasão ao adquirir AHF em rolos com uma largura superior a 650 mm. Estes rolos eram subsequentemente por si cortados em rolos mais pequenos e adaptados pelos chamados enroladores de forma a corresponderem aos tamanhos comuns no mercado e poderem ser vendidos ao consumidor final.
- 18 No entanto, a exposição da requerente, contida no seu pedido que se encontra disponível para acesso ao público, impede que se considere a existência de uma evasão com a dimensão indicada pela Comissão. Segundo a requerente, a importação de folhas e tiras delgadas de alumínio, ligeiramente modificadas, excederam a importação de ACF apenas nos anos 2011 a 2015, sem nunca atingir 80%. Além disso, segundo a demandante, o consumo de AHF na União Europeia só correspondeu a cerca de 55% do consumo de ACF.
- 19 Não resulta dos documentos apresentados ao presente tribunal quais terão sido as razões que concretamente levaram os produtores na RPC a apenas colaborar a um nível reduzido. Sucede que no questionário que lhes foi remetido, as empresas convidadas a colaborar deviam indicar que, no respeitante ao produto objeto de

inquérito, não levavam a cabo práticas de evasão, na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento 1225/2009 – disposição esta que corresponde literalmente ao artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1036. As empresas que quisessem colaborar ou confessavam a referida evasão ou não prestavam a declaração relativa à evasão, não preenchendo integralmente o questionário. Se, contudo, como sucedeu com quatro das empresas colaborantes, só exportassem ACF, já beneficiariam *per se* da isenção. Uma vez que as empresas que não colaboraram não atuaram do modo descrito, afigura-se que não é despropositado concluir que também exportaram produto ligeiramente modificado.

- 20 Se a quantidade do produto ligeiramente modificado foi apurada de forma significativamente inexata, então é possível que a Comissão tenha cometido um erro manifesto de apreciação aquando da adoção do Regulamento de Execução 2017/271, no quadro da análise da neutralização dos efeitos corretores do direito *antidumping*.

Quanto à terceira questão

- 21 No contexto do inquérito iniciado através do Regulamento de Execução 2016/865, a Comissão entendeu que os critérios técnicos anteriormente tidos por relevantes para distinguir entre AHF, por um lado, e ACF, por outro, eram insuficientes (considerandos 68 e 69 do Regulamento de Execução 2017/271). Em consequência, a Comissão decidiu, após debate com intervenientes no procedimento, que o melhor seria passar a relevar a utilização final (considerando 72 do Regulamento de Execução 2017/271; documento de informação geral – «General Disclosure Document» – de 12 de janeiro de 2017, n.º 70).
- 22 Contudo, a Comissão não chegou a avaliar a utilização final que tem lugar na União Europeia. Nesta medida, a demandante entende que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação, pois a utilização final só podia ter sido avaliada na União Europeia. Não era possível fazê-lo na RPC, junto dos produtores-exportadores colaborantes (v. considerando 80 do Regulamento de Execução 2017/271). Por força desta omissão, falta também substrato factual suficiente para se poder assumir que se verificar uma alteração dos fluxos comerciais (v. considerando 40 do Regulamento de Execução 2017/271). O órgão jurisdicional de reenvio considera estas alegações pertinentes. Tendo em conta que a Comissão só no termo do período de inquérito de nove meses (artigo 13.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento de Execução 2016/1036) decidiu distinguir entre AHF e ACF em função da respetiva utilização final, afigura-se que não dispôs do tempo necessário para proceder a uma análise da utilização final na União.
- 23 O presente tribunal considera, de resto, que a demandante é diretamente afetada também no que concerne às razões que podem fundamentar a invalidade do Regulamento de Execução 2017/271. De facto, afetam diretamente a situação jurídica da recorrente, já que o Regulamento de Execução 2017/271 constitui

fundamento jurídico do direito *antidumping* que lhe foi imposto [v. Acórdão de 26 de setembro de 2000, Starway (T-80/97, EU:T:2000:216, n.º 65)].

[*Omissis*]

DOCUMENTO DE TRABALHO