ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
5 de Julho de 1994 *

No processo C-432/92,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela High Court of Justice (Queen's Bench Division), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd e o.,**

partes intervenientes:

Cypfruvex (UK) Ltd,

Cyprus Fruit and Vegetable Enterprises Ltd (Cypfruvex),

* Língua do processo: inglês.

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Acordo de 19 de Dezembro de 1972 que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre e que vem anexo ao Regulamento (CEE) n.° 1246/73 do Conselho, de 14 de Maio de 1973 (JO L 133, p. 1; EE 11 F3 p. 168), bem como da Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais (JO 1977, L 26, p. 20; EE 03 F11 p. 121),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco (relator) e D. A. O. Edward, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: C. Gulmann
secretário: L. Hewlett, administradora

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd e o., por D. Vaughan, QC, e M. Clough, barrister, mandatados por Allen & Overy, solicitors,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, e por P. M. Roth, barrister,

— em representação do Governo helénico, por D. Raptis, consultor jurídico do Estado, V. Kontolaimos, consultor jurídico adjunto do Conselho Jurídico do Estado, e I. Chalkias, mandatário judicial do Conselho Jurídico do Estado, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. J. Kuijper, consultor jurídico, e P. Hetsch, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd e o., representados por D. Vaughan, QC, e M. Clough, barrister, de Cypfruvex (UK) Ltd e Cyprus Fruit and Vegetable Enterprises Ltd (Cypfruvex), representadas por D. Janney, solicitor, e P. Watson, barrister, do Governo do Reino Unido, representado por J. E. Collins, assistido por S. Richards e P. M. Roth, barristers, do Governo helénico, representado por V. Kontolaimos, assistido por C. Rozakis, professor universitário, do Governo irlandês, representado por A. Aston, barrister, e da Comissão, representada por P. J. Kuijper, consultor jurídico, e P. Hetsch, membro do Serviço Jurídico, na audiência de 2 de Março de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 20 de Abril de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 2 de Dezembro de 1992, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de Dezembro seguinte, a High Court of Justice (Queen's Bench Division) submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, cinco questões prejudiciais relativas à interpretação do Acordo de 19 de Dezembro de 1972 que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre e que vem anexo ao Regulamento (CEE) n.° 1246/73 do Conselho, de 14 de Maio de 1973 (JO L 133, p. 1; EE 11 F3 p. 168; a seguir «Acordo de Associação»), bem como como da Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais (JO 1977, L 26, p. 20; EE 03 F11 p. 121).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe os produtores e exportadores de citrinos estabelecidos na parte de Chipre situada a sul da zona tampão das Nações Unidas, bem como o serviço nacional de regularização da venda de batatas em Chipre, ao Minister of Agriculture, Fisheries and Food (ministro competente em Inglaterra para a agricultura, a pesca e a alimentação) quanto à importação no Reino Unido de citrinos e batatas provenientes da parte de Chipre situada a norte dessa zona (a seguir «parte norte de Chipre»).

3 O comércio de citrinos e de batatas entre a República de Chipre e a Comunidade é regulado pelo Acordo de Associação, bem como pelos respectivos protocolos, com as alterações e substituições neles introduzidos.

4 O artigo 3.°, n.° 3, do Acordo de Associação dispõe:

«As partes contratantes tomarão as medidas gerais ou especiais adequadas a assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do Acordo.»

5 O artigo 5.° do Acordo estipula:

«Do regime de comércio entre as partes contratantes não pode resultar qualquer discriminação... entre os nacionais ou sociedades de Chipre.»

6 Os citrinos e as batatas originários de Chipre gozam de um regime preferencial por força do Acordo e seus protocolos. Nos termos do artigo 7.° do Acordo, as regras de origem aplicáveis são as constantes do protocolo. O protocolo actualmente aplicável é o relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa de 1977 (a seguir «protocolo de 1977»), que vem anexo ao protocolo adicional ao Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre, que vem ele próprio anexo ao Regulamento (CEE) n.° 2907/77 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1977 (JO L 339, p. 1; EE 11 F7 p. 3).

7 O artigo 6.°, n.° 1, do protocolo de 1977 prevê que a prova do carácter originário dos produtos é feita mediante um certificado de circulação de mercadorias EUR.1 (a seguir «certificado de circulação»). Os artigos 7.°, n.° 1, e 8.°, n.° 1, do referido protocolo precisam que o certificado de circulação é emitido pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação. O artigo 8.°, n.° 3, estabelece que compete em particular às autoridades aduaneiras do Estado de exportação providenciar no sentido de que os formulários referidos no artigo 9.° (os certificados de circulação cujo modelo figura no anexo V do protocolo de 1977) sejam devidamente preenchidos.

8 Por força do artigo 24.° do protocolo de 1977, o controlo *a posteriori* dos certificados de circulação é efectuado a título de amostragem e sempre que as autoridades aduaneiras do Estado de importação tenham dúvidas fundamentadas quanto à autenticidade do documento ou à exactidão das informações relativas à origem real das mercadorias em questão. Para esse efeito, as autoridades aduaneiras do Estado de importação remetem o certificado de circulação, ou uma fotocópia deste, às autoridades aduaneiras do Estado de exportação, comunicando-lhes os motivos de fundo ou de forma que justificam um inquérito. Os resultados do controlo devem ser dados a conhecer às autoridades aduaneiras do Estado de importação no mais curto prazo. Devem permitir determinar se o certificado contestado é aplicável às mercadorias realmente exportadas e se estas podem efectivamente beneficiar da aplicação do regime preferencial. Além disso, as contestações que não puderem ser resolvidas entre as autoridades aduaneiras ou que suscitem problemas de interpretação do protocolo serão submetidas ao Comité de Cooperação Aduaneira instituído nos termos do Acordo de Associação.

9 A Directiva 77/93, já referida, estabelece determinadas normas relativas à emissão dos certificados fitossanitários. O seu artigo 12.°, n.° 1, alínea b), na redacção dada pela Directiva 80/392/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1980 (JO L 100, p. 32; EE 03 F17 p. 224), e pela Directiva 85/574/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1985 (JO L 372, p. 25; EE 03 F40 p. 106), impõe que os certificados sejam emitidos pelos serviços autorizados para esses fins no âmbito da Convenção Internacional para a Protecção das Plantas ou — no caso de países não contratantes, como a República de Chipre — com base em disposições legislativas ou regulamentares do país em questão. Os citrinos e os tubérculos de batateira constam da lista dos produtos enumerados no anexo V que, de acordo com o artigo 12.°, devem ser acompanhados, na sua importação, de um certificado fitossanitário.

10 Em 24 de Outubro de 1991, os recorrentes no processo principal enviaram ao recorrido no processo principal uma carta pedindo-lhe confirmação de que as autoridades britânicas competentes teriam deixado de permitir a importação para o Reino Unido de citrinos ou batatas produzidos em Chipre não acompanhados dos certificados de circulação ou dos certificados fitossanitários *ad hoc* emitidos pelas autoridades da República de Chipre.

11 Por carta de 3 de Dezembro de 1991, o recorrido respondeu que o Reino Unido não aceita documentos que se reportem à «República Turca de Chipre do Norte» (a seguir «RTCN») e permite a entrada de citrinos e batatas de Chipre em conformidade com a legislação comunitária relevante. Tendo os recorrentes na causa principal solicitado mais esclarecimentos, o Minister of Agriculture, Fisheries and Food respondeu, por carta de 24 de Março de 1992, que, tanto quanto é do conhecimento das autoridades britânicas, quaisquer importações provenientes da parte norte de Chipre entraram na Comunidade em conformidade com as exigências comunitárias.

12 Os recorrentes instauraram então na High Court of Justice (Queen's Bench Division) um processo solicitando a fiscalização jurisdicional da decisão do recorrido

contida nas cartas acima referidas, bem como da prática das autoridades britânicas que consiste em permitir essas importações para o Reino Unido sem a necessária documentação emitida pelas autoridades competentes da República de Chipre.

13 Resulta da decisão de reenvio que as partes no litígio na causa principal estão de acordo, designadamente, quanto aos seguintes factos:

a) A República de Chipre é um Estado soberano, reconhecido por todos os Estados-membros da Comunidade. A sua constituição foi adoptada em 1960 e o seu território abrange toda a ilha, com a excepção das zonas constituídas pelas bases sob soberania estrangeira.

b) O Reino Unido e os outros Estados-membros não reconhecem a RTCN.

c) Desde 1974 existe uma zona tampão das Nações Unidas ao longo da ilha de Chipre. Quase toda a comunidade cipriota turca reside a norte da zona tampão. Têm sido importadas para o Reino Unido grandes quantidades de citrinos e batatas desta parte de Chipre.

d) Nenhum dos certificados de circulação ou dos certificados fitossanitários que acompanham os citrinos ou batatas importados para o Reino Unido da parte norte de Chipre foi emitido pelas autoridades da República de Chipre.

e) As alfândegas britânicas, a quem compete controlar os certificados de circulação relativos a produtos importados, têm recusado certificados emitidos pela RTCN ou tendo aposto um selo das alfândegas da RTCN. Continuam a aceitar os certificados de circulação que acompanham as mercadorias exportadas da parte norte de Chipre que tenham aposto um selo em nome das «Alfândegas de Chipre», embora não tenha sido aposto pelas autoridades da República de Chipre.

f) Do mesmo modo, as autoridades britânicas não aceitam certificados fitossanitários emitidos em nome da RTCN. Aceitam, todavia, certificados fitossanitários emitidos na parte norte de Chipre que acompanhem produtos enviados por exportadores desta parte da ilha. Alguns desses certificados têm sido emitidos em nome da «República de Chipre — Estado federado turco de Chipre». Na prática, pelo menos desde 1991, todos os certificados fitossanitários que acompanham os produtos exportados da parte norte de Chipre têm sido emitidos em nome da «República de Chipre — Ministério da Agricultura».

14 Considerando o órgão jurisdicional nacional que a solução do litígio exige uma interpretação do direito comunitário, decidiu, em 2 de Dezembro de 1992, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«Tendo em consideração, em especial,

i) o Acordo de 1972 que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre, o protocolo de 1977 relativo à definição da noção de produtos originários e aos métodos de cooperação administrativa, e o protocolo de 1987 relativo à fixação de condições e processos de aplicação da segunda fase do Acordo de 1972 e à adaptação de determinadas disposições do Acordo de 1972, e

ii) as disposições da Directiva 77/93/CEE do Conselho, relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais, conforme alterada:

1) Quando a importação para um Estado-membro de citrinos ou batatas de Chipre seja acompanhada por certificados de circulação de mercadorias EUR.1 emitidos pela comunidade turca no território de Chipre a norte da zona tampão das

Nações Unidas e não por funcionários competentes da República de Chipre, o direito comunitário:

a) obsta a que o Estado-membro autorize essa importação?

b) impõe ao Estado-membro que aceite esses certificados?

2) Quando a importação para um Estado-membro de citrinos (que não sejam limões) e batatas de Chipre seja acompanhada por certificados fitossanitários emitidos pela comunidade turca no território de Chipre a norte da zona tampão das Nações Unidas e não por funcionários da República de Chipre legalmente competentes, o direito comunitário:

a) obsta a que o Estado-membro autorize essa importação?

b) impõe ao Estado-membro que aceite esses certificados?

3) Seria a resposta às primeira e segunda questões diferente, caso:

a) na prática, seja impossível aos exportadores estabelecidos no território de Chipre a norte da zona tampão das Nações Unidas obterem da República de Chipre certificados para os seus produtos?

b) existam entraves consideráveis à exportação de produtos pelos exportadores estabelecidos no território de Chipre a norte da zona tampão das Nações Unidas através do território de Chipre sob controlo efectivo do Governo da República de Chipre?

c) os processos de emissão e controlo desses certificados no território de Chipre a norte da zona tampão das Nações Unidas sejam tão fiáveis quanto os processos efectuados no território de Chipre sob controlo efectivo do Governo da República de Chipre?

4) A resposta à segunda questão seria diversa se, segundo a experiência das inspecções no Estado-membro, não existirem diferenças entre o nível fitossanitário desses produtos importados do território de Chipre a norte da zona tampão das Nações Unidas e do território de Chipre sob controlo efectivo da República de Chipre?

5) É relevante para a resposta à terceira questão, alíneas a) ou b), determinar se, e com que amplitude, a impossibilidade ou os entraves foram causados pela comunidade turca no território de Chipre a norte da zona tampão das Nações Unidas e/ou pela República de Chipre e, em caso afirmativo, em que medida o é?»

15 Com estas questões prejudiciais, que importa examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional nacional visa em substância saber, por um lado, se o Acordo de Associação e a Directiva 77/93 devem ser interpretados no sentido de que se opõem à aceitação pelas autoridades nacionais de um Estado-membro, aquando da importação de citrinos e batatas da parte norte de Chipre, de certificados de circulação e de certificados fitossanitários emitidos por outras autoridades que não as autoridades competentes da República de Chipre ou se, pelo contrário, impõem essa aceitação e, por outro, se a solução será diferente caso certas circunstâncias relacionadas com a situação especial da ilha se possam ou não considerar como provadas.

16 As questões prejudiciais respeitam a dois tipos de certificados exigidos aquando da importação para a Comunidade de citrinos ou batatas provenientes de Chipre:

— os certificados de circulação exigidos como prova do carácter originário dos produtos, na acepção do protocolo de 1977;

— os certificados fitossanitários exigidos nos termos da Directiva 77/93.

17 No entender dos recorrentes na causa principal e do Governo helénico, está ferida de ilegalidade a prática de autoridades nacionais que consiste em aceitar certificados emitidos pelas autoridades da comunidade turca estabelecida na parte norte de Chipre e não por funcionários legalmente competentes da República de Chipre. Com efeito, esta prática infringe as obrigações impostas pelos artigos 6.°, n.° 1, 7.°, n.° 1, 8.°, n.ºs 1 e 3, e 9.° do protocolo de 1977, quanto aos certificados de circulação, e as impostas pelo artigo 12.°, n.° 1, alínea b), da Directiva 77/93, quanto aos certificados fitossanitários.

18 Mais especificamente quanto aos certificados de circulação, os recorrentes na causa principal e o Governo helénico invocam que, por força das disposições expressas do protocolo de 1977, apenas os certificados emitidos pelas autoridades aduaneiras da República de Chipre podem constituir prova do carácter originário dos produtos de Chipre.

19 O Governo do Reino Unido e a Comissão não contestam que, numa situação normal, a prática em questão devia ser considerada como incompatível com o direito comunitário. Sustentam, todavia, que, dada a situação especial de Chipre, cabe interpretar o protocolo de 1977 e a Directiva 77/93 por forma a que as autoridades dos Estados-membros sejam obrigadas a aceitar, para os produtos provenientes da parte norte de Chipre, certificados emitidos pela entidade estabelecida nessa parte

da ilha, e não pelos funcionários competentes da República de Chipre, a fim de evitar discriminações entre os nacionais ou as sociedades de Chipre.

20 Alegam que, no plano fáctico, deve considerar-se como pacífico ser praticamente impossível, ou pelo menos muito difícil, aos exportadores da parte norte de Chipre obterem para os produtos que exportam outros certificados que não os emitidos pela comunidade turca dessa parte da ilha. Acrescentam que os processos de controlo tanto da origem das mercadorias como da salubridade dos produtos dão, na prática, todas as garantias necessárias.

21 Afirmam ainda que as disposições do protocolo de 1977 que são invocadas pelos recorrentes na causa principal não têm efeito directo. De acordo com o Governo do Reino Unido, têm por objectivo instituir um sistema administrativo de verificação da origem dos produtos e uma cooperação administrativa efectiva entre as autoridades do Estado de exportação e as do Estado de importação. Atenta a sua formulação e o seu contexto, essas disposições não devem ser consideradas como sendo de aplicação directa pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

22 Tendo, assim, sido suscitada a questão da aplicação directa das disposições relevantes do protocolo de 1977, importa examiná-la previamente.

23 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma disposição de um acordo concluído pela Comunidade com um país terceiro deve ser considerada como sendo directamente aplicável sempre que, atendendo aos seus termos bem como ao objecto e à natureza do acordo, estabelece uma obrigação clara e suficientemente determinada, que não esteja subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer acto posterior (v., designadamente, acórdão de 30 de Setembro de 1987, Demirel, 12/86, Colect., p. 3719, n.° 14).

24 O Acordo de Associação em questão tem por objectivo a eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio entre a Comunidade Económica Europeia e Chipre. Nos termos do acordo, determinados produtos considerados como originários de Chipre beneficiarão de preferênciais pautais na importação para a Comunidade.

25 As disposições relevantes do protocolo de 1977 sobre a origem dos produtos desempenham um papel essencial para a determinação dos produtos susceptíveis de serem abrangidos pelo acordo e desse modo beneficiarem de um tratamento preferencial. A este respeito, impõem obrigações claras, precisas e incondicionais.

26 De resto, importa constatar que o Tribunal de Justiça considerou implicitamente nos acórdãos de 12 de Julho de 1984, Les Rapides Savoyards e o. (218/83, Recueil, p. 3105), e de 7 de Dezembro de 1993, Huygen e o. (C-12/92, Colect., p. I-6381), que certas disposições relativas aos certificados de circulação que constam de acordos comerciais celebrados entre a Comunidade e países terceiros, análogos às disposições em causa no processo principal, podem ser aplicadas pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

27 Resulta destas considerações que as disposições relevantes do protocolo de 1977 são de aplicação directa e podem ser invocadas perante um órgão jurisdicional nacional.

28 Há, portanto, que examinar se elas se opõem à aceitação pelas autoridades nacionais de um Estado-membro, aquando de uma importação de citrinos ou de batatas provenientes da parte norte de Chipre, de certificados de circulação emitidos por outras autoridades que não as da República de Chipre.

29 O regime preferencial previsto no Acordo de Associação aplica-se aos produtos provenientes de Chipre na medida em que sejam acompanhados de um certificado

de circulação atestando a sua origem cipriota (artigo 6.°, n.° 1, do protocolo de 1977). Este certificado é emitido pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação no momento da exportação das mercadorias a que respeita, se puderem ser consideradas como produtos originários na acepção do protocolo de 1977 (artigos 7.°, n.° 1, e 8.°, n.° 1). A República de Chipre e a Comunidade prestam assistência mútua, por intermédio das respectivas administrações aduaneiras, para a verificação da autenticidade dos referidos certificados (artigo 22.° do protocolo de 1977). As autoridades aduaneiras do Estado de importação podem proceder a controlos *a posteriori* desses certificados sempre que tenham dúvidas fundamentadas quanto à autenticidade do documento ou à exactidão das informações que contém, sendo os resultados desses controlos dados a conhecer às autoridades aduaneiras do Estado de importação; quando as contestações não puderem ser resolvidas entre as autoridades aduaneiras dos dois Estados ou quando levantarem problemas de interpretação do protocolo, serão submetidas ao Comité de Cooperação Aduaneira (artigo 24.° do protocolo de 1977).

30 Segundo os recorrentes na causa principal e o Governo helénico, resulta dos termos precisos e incondicionais das disposições acima referidas relativas à prova e ao controlo do carácter originário dos produtos que apenas as autoridades aduaneiras da República de Chipre são competentes para emitir os certificados de circulação e efectuar a cooperação administrativa com as autoridades aduaneiras do Estado de importação. Consequentemente, essas disposições proíbem a aceitação de certificados emitidos por outras autoridades.

31 O Governo do Reino Unido e a Comissão sustentam, ao invés, que as disposições em causa, interpretadas à luz do artigo 5.° do Acordo de Associação e tendo em conta a situação especial da ilha, permitem a um Estado-membro aceitar os certificados emitidos pela comunidade turca da parte norte de Chipre.

32 Observam que o Acordo de Associação se aplica à totalidade do território cipriota, com a excepção das zonas constituídas pelas bases sob soberania estrangeira, mas

com a inclusão da parte norte de Chipre, e que tem como objectivo global a eliminação progressiva dos obstáculos às trocas comerciais entre a Comunidade e Chipre. Precisam que desse regime de comércio não pode resultar, nos termos do artigo 5.° do Acordo, qualquer discriminação entre os nacionais ou as sociedades de Chipre, pelo que as vantagens comerciais dele decorrentes devem beneficiar o conjunto da população de Chipre.

33 Nessas condições, caso se admita um regime preferencial para os produtos provenientes da parte sul de Chipre recusando-o aos provenientes da sua parte norte, verificar-se-á, em seu entender, uma discriminação contrária ao já referido artigo 5.° O mesmo se passará caso sejam criados aos cipriotas residentes na parte norte de Chipre sérios entraves para a obtenção dos certificados necessários e o mesmo não se verifique quanto aos cipriotas residentes na parte sul da ilha.

34 Tendo em conta a situação especial de Chipre, o Governo do Reino Unido e a Comissão sustentam que a aceitação, em termos de facto, dos certificados em questão quando emitidos por outras autoridades que não as autoridades competentes da República de Chipre não significa de modo algum o reconhecimento como Estado da RTCN, mas constitui o corolário necessário e justificável da tomada em consideração dos interesses do conjunto da população de Chipre.

35 Segundo a Comissão, esta abordagem jurídica inscreve-se claramente na linha interpretativa definida pelo Tribunal Internacional de Justiça no seu parecer consultivo sobre a Namíbia [parecer sobre as consequências jurídicas para os Estados da contínua presença da África do Sul na Namíbia (Sudoeste Africano) não obstante a Resolução 276 (1970) do Conselho de Segurança, Rec. CIJ, 1971, p. 16], em termos de que uma política de não reconhecimento não pode ser levada até ao ponto de negar à população cipriota as vantagens concedidas por um tratado. A mesma abordagem jurídica terá inspirado o Conselho e a Comissão na sua interpretação e aplicação do próprio Acordo de Associação e dos protocolos financeiros.

36 A tese defendida pelo Governo do Reino Unido e a Comissão não pode ser acolhida.

37 Se é verdade que a partilha de facto do território cipriota, consequência da intervenção militar turca de 1974, em duas zonas, uma onde as autoridades da República de Chipre continuam a exercer a plenitude das suas competências e outra onde não podem *de facto* exercê-las, suscita problemas de resolução difícil no âmbito de aplicação do Acordo de Associação à totalidade do território de Chipre, daí não resulta, contudo, que nos devamos afastar das disposições claras, precisas e incondicionais do protocolo de 1977 quanto à origem dos produtos e à cooperação administrativa.

38 Importa salientar que o sistema dos certificados de circulação, enquanto meios de prova da origem dos produtos, assenta no princípio da confiança institucional e na cooperação entre as autoridades competentes do Estado de exportação e do Estado de importação (acórdãos Les Rapides Savoyards e Huygen e o., já referidos).

39 A aceitação dos certificados pelas autoridades aduaneiras do Estado de importação demonstra que estas têm inteira confiança no sistema do controlo da origem dos produtos como é aplicado pelas autoridades competentes do Estado de exportação. Demonstra igualmente que o Estado de importação não duvida que o controlo *a posteriori*, as consultas e a resolução dos eventuais litígios quanto à origem dos produtos ou à existência de fraudes podem ser efectuados de modo eficaz através da cooperação das administrações interessadas.

40 Este sistema só pode funcionar caso os processos de cooperação administrativa sejam estritamente respeitados. Ora, esta cooperação é impossível com as autori-

dades de uma entidade como a estabelecida na parte norte de Chipre, que nem é reconhecida pela Comunidade nem pelos Estados-membros, não reconhecendo estes outro Estado cipriota que a República de Chipre.

41 Nestas condições, a aceitação de certificados de circulação não emitidos pela República de Chipre constitui, na falta da possibilidade de controlo e de cooperação, a negação mesma do objectivo e da finalidade do sistema instituído pelo Protocolo de 1977.

42 Esta conclusão não pode ser infirmada quer pelo princípio segundo o qual o Acordo de Associação se deve aplicar, nos termos do artigo 5.°, de um modo não discriminatório ao conjunto da população cipriota quer pela prática da Comissão, que, imbuída desse princípio, terá comunicado aos Estados-membros espécimes de selos, carimbos e assinaturas autorizados, utilizados pela comunidade turca da parte norte de Chipre para os certificados em questão e aceites por certos Estados-membros.

43 Com efeito, se, em conformidade com as regras de interpretação dos tratados (v. artigo 31.° da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 23 de Maio de 1969, a seguir «Convenção de Viena»), é legítimo atribuir grande importância ao objecto e fim do tratado, bem como a toda a prática seguida ulteriormente na sua aplicação, há que salientar que o artigo 5.° do Acordo de Associação apenas traduz um dos seus objectivos e deve ser conciliado com as outras finalidades gerais do acordo e com as próprias disposições que são interpretadas. Isto é tanto mais assim quanto as relevantes disposições do protocolo de 1977 não constituem simples providências administrativas, mas disposições necessárias ao bom funcionamento do regime de comércio instituído pelo Acordo de Associação.

44 Neste contexto, a não discriminação entre os nacionais e as sociedades de Chipre, imposta pelo artigo 5.° do Acordo de Associação, não pode ter por efeito afastar

regras essenciais do referido acordo que condicionam o seu funcionamento no sentido pretendido pelas partes contratantes. Os esforços que visam fazer beneficiar o conjunto da população cipriota das vantagens do Acordo de Associação devem ser desenvolvidos, como o advogado-geral sublinhou muito justamente no ponto 53 das suas conclusões, dentro do próprio âmbito do Acordo e tendo em conta os legítimos interesses da outra parte contratante.

45 A este respeito, a análise dos elementos dos autos mostra que, por diversas vezes, as vantagens decorrentes do Acordo de Associação foram tornadas acessíveis ao conjunto da população cipriota. Assim, os protocolos financeiros celebrados em aplicação do referido acordo são administrados de tal modo que os meios postos à disposição pela Comunidade são afectados a objectivos que beneficiam também a população estabelecida na parte norte de Chipre. Este é, por exemplo, o caso dos fundos destinados a financiar a realização dos projectos relativos ao «plano unificado de ordenamento de Nicósia» e ao «plano de rede de esgotos de Nicósia», que em parte abrangem território situado na parte norte de Chipre.

46 Há que salientar seguidamente que, constando o artigo 5.° de um acordo internacional, a Comunidade deve ter particularmente em consideração a posição da outra parte no acordo quando proceda à sua interpretação e aplicação. A este respeito, a obrigação convencional da Comunidade de não comprometer a realização dos objectivos do acordo (artigo 3.° do Acordo de Associação) implica que não pode ser adoptado unilateralmente pela Comunidade um meio de prova da origem dos produtos diferente do expressamente previsto no protocolo de 1977. Qualquer meio de prova alternativo deve ser discutido e decidido pela Comunidade e pela República de Chipre no quadro das instituições criadas nos termos do Acordo de Associação e aplicado seguidamente de um modo uniforme pelas duas partes contratantes.

47 O referido artigo 5.° não pode, seja como for, conferir à Comunidade o direito de intervir nos assuntos internos de Chipre. Com efeito, os problemas resultantes da

partilha de facto da ilha são exclusivamente da competência da República de Chipre, único Estado internacionalmente reconhecido.

48 Resulta, aliás, claramente dos elementos dos autos que a Comunidade nunca invocou, até ao presente, que os acontecimentos ocorridos na ilha de Chipre impedem a boa aplicação do Acordo ou que a República de Chipre tenha violado as disposições do Acordo de Associação ao actuar de modo discriminatório relativamente aos exportadores cipriotas turcos estabelecidos na parte norte de Chipre.

49 Relativamente, por outro lado, à interpretação que a Comissão retira do parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça sobre a Namíbia, já referido, e que a terá inspirado para a aplicação do Acordo de Associação, basta ter em consideração, como foi salientado muito justamente pelo advogado-geral nos pontos 57 a 59 das suas conclusões, que as situações especiais da Namíbia e de Chipre não são comparáveis tanto de um ponto de vista jurídico como facticamente. Por conseguinte, está excluída qualquer interpretação baseada na analogia das referidas situações.

50 De resto, há que observar que a prática seguida na aplicação do Acordo após esses acontecimentos não demonstra inequivocamente, na acepção do artigo 31.° da Convenção de Viena, a existência de um acordo das partes quanto à interpretação a dar às relevantes disposições do protocolo de 1977.

51 Com efeito, à prática da Comissão opõe-se claramente a posição oficial do Governo da República de Chipre, contida em nota verbal dirigida à Comissão em 1983, onde se precisava que apenas as mercadorias acompanhadas de certificados de circulação emitidos pelo governo oficial, e exportados por via marítima ou aérea e sob o seu controlo, satisfazem as condições do Acordo de Associação.

52 Além disso, a prática seguida posteriormente aos acontecimentos, como resulta dos elementos dos autos, reflete a ausência de uma posição uniforme por parte dos Estados-membros. Se determinados Estados aceitaram os certificados emitidos por outras autoridades que não as da República de Chipre, outros recusaram-nos.

53 A existência de diferentes práticas dos Estados-membros cria, desse modo, uma situação de incerteza que é de natureza a comprometer a existência de uma política comercial comum, bem como o cumprimento pela Comunidade das suas obrigações decorrentes do Acordo de Associação.

54 Perante semelhante situação, as disposições relevantes do protocolo de 1977 devem ser interpretadas de modo estrito por forma a assegurar uma aplicação uniforme do Acordo de Associação em todos os Estados-membros. De onde resulta que a expressão «autoridades aduaneiras do Estado de exportação», constante dos artigos 7.°, n.° 1, e 8.°, n.° 1, do referido protocolo, deve ser entendida como referindo-se exclusivamente às autoridades competentes da República de Chipre, quando estejam em causa exportações com destino à Comunidade.

55 O Acordo de Associação opõe-se, portanto, à aceitação pelas autoridades competentes de um Estado-membro, aquando de uma importação de citrinos ou batatas provenientes de Chipre, de certificados de circulação emitidos por outras autoridades que não as autoridades competentes da República de Chipre.

56 Quanto aos certificados fitossanitários, importa referir, a título preliminar, que a Directiva 77/93 tem por objectivo harmonizar as disposições legais e regulamentares a adoptar pelos Estados-membros a título de medidas de protecção contra a introdução na Comunidade de organismos prejudiciais às plantas ou produtos vegetais. Para esse efeito, a directiva institui um regime comum que visa impedir a

introdução no território dos Estados-membros de plantas ou produtos vegetais provenientes de países terceiros quando não estejam satisfeitas determinadas condições.

57 Uma das condições é que a planta ou o produto vegetal em causa seja acompanhado de um certificado fitossanitário emitido em conformidade com um modelo determinado, após um exame que garanta a ausência de qualquer doença e de qualquer parasita.

58 O artigo 12.°, n.° 1, alínea b), da directiva, com a nova redacção, exige que os certificados fitossanitários sejam emitidos pelos serviços autorizados com base nas disposições legislativas ou regulamentares do país de exportação.

59 Os recorrentes e o Governo helénico invocam que, no caso dos produtos originários de Chipre, os certificados fitossanitários apenas podem ser emitidos com base nas disposições legislativas ou regulamentares da República de Chipre.

60 O Governo do Reino Unido e a Comissão entendem que a interpretação e a aplicação das disposições em questão da Directiva 77/93 não devem criar discriminações arbitrárias entre os grupos populacionais de Chipre. A este propósito, alegam que, na prática, os certificados emitidos pela entidade da parte norte de Chipre são tão fiáveis como os emitidos pela República de Chipre e que a fiabilidade desses certificados pode ser sempre controlada na fronteira pelas autoridades do Estado-membro de importação. Por conseguinte, uma recusa dos certificados fitossanitários emitidos pela comunidade turca da parte norte de Chipre constituiria uma discriminação arbitrária em detrimento da população desta parte da ilha.

61 Importa constatar que o regime comum para a protecção contra a introdução de organismos prejudiciais através dos produtos importados de países terceiros, previsto pela Directiva 77/93, assenta essencialmente num sistema de controlos efectuados por peritos legalmente autorizados pelo governo do país exportador, e garantidos pela passagem do correspondente certificado fitossanitário. As condições de aceitação dos referidos certificados enquanto meio uniforme de prova devem, por conseguinte, ser rigorosamente idênticas em todos os Estados-membros.

62 No âmbito da aplicação da Directiva 77/93, os Estados-membros de importação podem, na verdade, efectuar na fronteira controlos sobre os produtos provenientes de países terceiros. No entanto e na prática, como a Comissão reconheceu nas suas observações escritas, este controlo conhece importantes limites e, em todo o caso, não pode substituir-se aos certificados fitossanitários.

63 Além disso, toda a dificuldade ou dúvida relativa a um certificado deve ser levada ao conhecimento das autoridades do Estado de exportação pelo Estado-membro de importação. Ora, esta colaboração necessária para se atingirem os objectivos da directiva não pode ser efectuada com autoridades que não são reconhecidas tanto pela Comunidade como pelos Estados-membros. Com efeito, é impossível a um Estado de importação dirijir-se aos serviços ou funcionários de uma entidade não reconhecida, por exemplo, a respeito de produtos contaminados ou de certificados não conformes ou falsificados. É manifesto que apenas as autoridades da República de Chipre estão em condições de actuar relativamente a denúncias relativas a uma contaminação dos produtos vegetais exportados de Chipre.

64 Importa, por conseguinte, interpretar a expressão «serviços autorizados» constante do artigo 12.°, n.° 1, alínea b), da Directiva 77/93 como visando exclusivamente, no que respeita às importações de produtos provenientes de Chipre, os serviços designados pela República de Chipre para os efeitos da emissão dos certificados fitossanitários.

65 A Directiva 77/93 obsta, portanto, à aceitação pelas autoridades de um Estado-membro, na importação de citrinos ou batatas provenientes de Chipre, de certificados fitossanitários emitidos por outras autoridades que não as autoridades competentes da República de Chipre.

66 A situação especial de Chipre, relacionada com a sua partilha de facto e que informa as hipóteses avançadas nas terceira, quarta e quinta questões prejudiciais, não é de molde a alterar, no que toca às exportações de produtos provenientes da sua parte norte e quanto aos certificados de circulação e aos certificados fitossanitários, as interpretações a consagrar em última análise.

67 Atento o conjunto das considerações que precedem, há que responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional que o Acordo de Associação e a Directiva 77/93 devem ser interpretados no sentido de que se opõem à aceitação pelas autoridades nacionais de um Estado-membro, aquando da importação de citrinos e batatas provenientes da parte norte de Chipre, de certificados de circulação e de certificados fitossanitários emitidos por outras autoridades que não as autoridades competentes da República de Chipre.

Quanto às despesas

68 As despesas efectuadas pelos Governos do Reino Unido, helénico e irlandês, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pela High Court of Justice (Queen's Bench Division), por decisão de 2 de Dezembro de 1992, declara:

O Acordo de 19 de Dezembro de 1972 que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre e que vem anexo ao Regulamento (CEE) n.° 1246/73 do Conselho, de 14 de Maio de 1973, bem como a Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais, devem ser interpretados no sentido de que se opõem à aceitação pelas autoridades nacionais de um Estado-membro, aquando da importação de citrinos e batatas provenientes do território de Chipre situado a norte da zona tampão das Nações Unidas, de certificados de circulação e de certificados fitossanitários emitidos por outras autoridades que não as autoridades competentes da República de Chipre.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Julho de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due