CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 29 de Outubro de 2009 [1]

1. O presente processo prejudicial diz respeito à interpretação do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro [2], e do Acordo provisório de Associação Euro-Mediterrânico sobre Comércio e Cooperação entre a Comunidade Europeia, por um lado, e a Organização de Libertação da Palestina (OLP) em benefício da Autoridade Palestiniana da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, por outro [3].

2. Tem origem no facto de a Brita GmbH [4] contestar os direitos aduaneiros que lhe foram impostos pelas autoridades aduaneiras alemãs relativamente à importação de máquinas para fazer água gaseificada produzidas na Cisjordânia, para as quais as autoridades aduaneiras israelitas emitiram um certificado de circulação que atesta a origem israelita do produto.

3. O Finanzgericht Hamburg (Alemanha) interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se, em virtude do Acordo CE-Israel, as autoridades aduaneiras alemãs estão vinculadas pelo resultado do controlo da origem dos referidos produtos efectuado *a posteriori* pelas autoridades aduaneiras israelitas.

4. O órgão jurisdicional de reenvio pretende igualmente saber se as autoridades aduaneiras alemãs eram obrigadas a submeter o diferendo que as opõe às autoridades aduaneiras israelitas ao Comité de Cooperação Aduaneira, instituído por esse Acordo.

5. Por último, o Tribunal de Justiça é convidado a pronunciar-se sobre a possibilidade de aplicar indiferentemente o Acordo CE-Israel ou o Acordo CE-OLP a produtos certificados como sendo de origem israelita, mas que se verifica serem originários dos territórios ocupados, em especial da Cisjordânia.

6. Nas presentes conclusões, proporemos que o Tribunal de Justiça declare que, como existe um diferendo entre as autoridades

1 — Língua original: francês.
2 — JO 2000, L 147, p. 3, a seguir «Acordo CE-Israel».
3 — JO 1997, L 187, p. 3, a seguir «Acordo CE-OLP».
4 — A seguir «Brita».

aduaneiras dos Estados partes no Acordo CE-Israel relativamente à extensão do âmbito territorial desse Acordo, as autoridades aduaneiras do Estado de importação não estão vinculadas pelo resultado do controlo *a posteriori* efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação.

7. Convidaremos em seguida o Tribunal de Justiça a declarar que as autoridades aduaneiras alemãs não tinham obrigação de submeter ao Comité de Cooperação Aduaneira o diferendo que as opõe às autoridades aduaneiras israelitas.

8. Por último, indicaremos as razões pelas quais pensamos que mercadorias certificadas pelas autoridades aduaneiras israelitas como sendo de origem israelita, mas que se verifica serem originárias dos territórios ocupados, mais precisamente da Cisjordânia, não podem beneficiar nem do regime preferencial nos termos do Acordo CE-Israel nem do regime instituído pelo Acordo CE-OLP.

I — Enquadramento legal

A — *Direito comunitário*

9. A conferência ministerial euro-mediterrânica que se realizou em Barcelona em 27 e 28 de Novembro de 1995 permitiu concretizar as orientações já definidas pelos Conselhos Europeus anteriores, a saber, estabelecer uma parceria entre os países da bacia mediterrânica. São doze os países terceiros. Trata-se da República Argelina Democrática e Popular, da República de Chipre, da República Árabe do Egipto, do Estado de Israel, do Reino Hachemita da Jordânia, da República Libanesa, da República de Malta, do Reino de Marrocos, da República Árabe Síria, da República da Tunísia, da República da Turquia e da Autoridade Palestiniana.

10. Esta nova parceria articula-se em três vertentes. A vertente «política e segurança» tem por objectivo a definição de um espaço comum de paz e de estabilidade. A segunda vertente, «económica e financeira», deve permitir a criação de uma zona de prosperidade partilhada. Por último, a vertente «social, cultural e humana» visa desenvolver os recursos humanos e favorecer a compreensão entre as culturas e os intercâmbios entre as sociedades civis.

11. Foram então celebrados Acordos bilaterais entre a Comunidade Europeia e os

Estados-Membros, por um lado, e os países mediterrânicos, por outro. Esses Acordos obedecem a um mesmo esquema, que abrange as três vertentes mencionadas bem como um protocolo de Acordo relativo à definição da noção de produtos originários e aos métodos de cooperação administrativa relativos, nomeadamente, ao modo de emissão e ao controlo *a posteriori* dos certificados comprovativos da origem dos produtos.

12. Assim, a Comunidade Europeia e os Estados-Membros assinaram, em Bruxelas, em 20 de Novembro de 1995, o Acordo CE-Israel e, em 24 de Fevereiro de 1997, o Acordo CE-OLP.

13. Estes Acordos foram aprovados, respectivamente, pelas Decisões 2000/384/CE, CECA do Conselho e da Comissão, de 19 de Abril de 2000 [5], e 97/430/CE do Conselho, de 2 de Junho de 1997 [6].

1. Acordo CE-Israel

14. O Acordo CE-Israel entrou em vigor em 1 de Junho de 2000. Resulta dos considerandos deste Acordo que a «Comunidade, os seus Estados-Membros e Israel desejam reforçar esses [os laços tradicionais existentes entre si] e estabelecer relações duradouras, baseadas na reciprocidade e na parceria, bem como promover uma maior integração da economia israelita na economia europeia».

15. Os considerandos do Acordo CE-Israel indicam igualmente que as partes concluíram esse Acordo «considerando a importância que [...] atribuem ao princípio da liberdade económica e aos princípios da Carta das Nações Unidas, nomeadamente ao respeito dos direitos do Homem e da democracia, que constituem o próprio fundamento da associação».

16. Por força do artigo 7.º desse Acordo, as suas disposições aplicam-se aos produtos originários da Comunidade e de Israel. O artigo 8.º prevê que «[são] proibidos, nas trocas comerciais entre a Comunidade e Israel, quaisquer direitos aduaneiros de importação ou de exportação, bem como quaisquer encargos de efeito equivalente. São também proibidos quaisquer direitos aduaneiros de carácter fiscal».

17. O artigo 67.º do Acordo CE-Israel prevê a criação de um Conselho de Associação que deverá analisar quaisquer assuntos importantes que surjam no âmbito desse Acordo, bem como todas as outras questões bilaterais ou internacionais de interesse mútuo.

5 — JO L 147, p. 1.
6 — JO L 187, p. 1.

18. Segundo o artigo 75.º, n.º 1, do referido Acordo, cada parte pode apresentar ao Conselho de Associação qualquer diferendo relativo à sua aplicação ou à interpretação.

19. Resulta igualmente do artigo 79.º, n.º 2, desse Acordo que, se uma parte considerar que a outra parte não cumpriu uma das obrigações previstas no Acordo, pode tomar as medidas adequadas, na condição, porém, de comunicar ao Conselho de Associação todas as informações relevantes necessárias para uma análise circunstanciada da situação, com vista a encontrar uma solução aceitável para as partes.

20. O âmbito de aplicação territorial do Acordo CE-Israel está definido no seu artigo 83.º Segundo este artigo, o Acordo aplica-se aos territórios em que são aplicáveis os Tratados que instituem a Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço nas condições neles previstas e ao território do Estado de Israel.

21. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Protocolo 4 anexo ao referido Acordo e relativo à definição de produtos originários e aos métodos de cooperação administrativa, consideram-se produtos originários de Israel os produtos inteiramente obtidos em Israel, na acepção do artigo 4.º desse protocolo [7], bem como os produtos obtidos em Israel, em cujo fabrico sejam utilizadas matérias que aí não tenham sido inteiramente obtidas, desde que essas matérias tenham sido submetidas em Israel a operações de complemento de fabrico ou de transformação suficientes na acepção do artigo 5.º desse protocolo.

22. O Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel estabelece igualmente as regras relativas à prova da origem dos produtos. Assim, o artigo 17.º, n.º 1, alínea a), desse protocolo prevê que os produtos originários na acepção desse protocolo beneficiam das disposições do Acordo CE-Israel mediante apresentação de um certificado de circulação EUR.1 [8]. Em virtude do artigo 18.º, n.º 1, do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel, esse certificado será emitido pelas autoridades aduaneiras do país de exportação, unicamente mediante pedido escrito do exportador ou, sob a sua responsabilidade, do seu representante autorizado.

23. O artigo 32.º desse Protocolo institui uma cooperação administrativa entre o Estado de

7 — O artigo 4.º enumera os produtos que se considera terem sido inteiramente obtidos na Comunidade ou em Israel. Trata-se, por exemplo, dos produtos minerais extraídos do solo desses territórios ou dos respectivos mares ou oceanos, dos produtos do reino vegetal aí colhidos ou ainda de animais vivos aí nascidos e criados.

8 — A seguir «certificado EUR.1».

Israel e o Estado-Membro em questão. Por isso, quando as autoridades aduaneiras do Estado de importação têm dúvidas sobre a origem dos produtos, podem pedir um controlo *a posteriori* dos certificados EUR.1. Essas autoridades remetem então os certificados em causa às autoridades aduaneiras do Estado de exportação, comunicando-lhes as razões de fundo ou de forma que justificam a realização de um inquérito.

24. O artigo 32.º, n.º 3, do referido Protocolo prevê que o controlo seja efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação. O artigo 32.º, n.º 6, do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel indica que, «[se,] nos casos de dúvida fundada, não for recebida resposta no prazo de 10 meses, ou se a resposta não contiver informações suficientes para determinar a autenticidade do documento em causa ou a verdadeira origem dos produtos, as autoridades aduaneiras requerentes recusarão o benefício do tratamento preferencial, salvo em caso de força maior ou de circunstâncias excepcionais».

25. Por último, segundo o artigo 33.º, primeiro parágrafo, desse Protocolo, «[quando] surgirem diferendos quanto aos procedimentos de controlo previstos no artigo 32.º, que não possam ser resolvidos entre as autoridades aduaneiras que requerem o controlo e as autoridades aduaneiras responsáveis pela sua realização, ou em caso de dúvida quanto à interpretação do presente protocolo, os mesmos serão submetidos ao Comité de Cooperação Aduaneira».

26. A questão da regra de origem e da extensão do âmbito de aplicação territorial do Acordo CE-Israel é objecto, desde há muitos anos, de um diferendo que opõe a Comunidade ao Estado de Israel. A Comunidade entende que os produtos originários dos territórios ocupados da Cisjordânia e da Faixa de Gaza não podem beneficiar do tratamento preferencial instituído pelo Acordo CE-Israel, ao passo que o Estado de Israel entende que podem.

27. Já em 1997 a Comissão das Comunidades Europeias dava conta, num aviso destinado aos importadores [9], das suas dúvidas quanto à validade dos certificados EUR.1 apresentados quando da importação, para a Comunidade, de sumo de laranja proveniente de Israel e de uma cooperação administrativa deficiente entre o Estado de Israel e a Comunidade. Essas dúvidas eram, segundo a Comissão, susceptíveis de pôr em causa a validade desses certificados.

28. Em 12 de Maio de 1998, a Comissão, numa comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu [10], referia as dificuldades encontradas na aplicação do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel, que se aplicava na expectativa da ratificação do próprio Acordo pela Comunidade.

9 — Aviso aos importadores — Importações de Israel na Comunidade, de 8 de Novembro de 1997 (JO C 338, p. 13).

10 — Implementation of the interim agreement on trade and trade-related matters between the European Community and Israël [SEC(1998) 695 final].

29. Nessa comunicação, a Comissão indicava que subsistiam dois obstáculos a uma aplicação correcta desse Acordo. Esses obstáculos eram relativos à exportação para a Comunidade de mercadorias certificadas como originárias de Israel, quando efectivamente eram produzidas nos territórios ocupados.

30. Além disso, na segunda sessão do Conselho de Associação UE-Israel [11], a Comissão «lamentou a persistência de divergências de interpretação no que respeita ao âmbito de aplicação territorial do Acordo [CE-Israel]». A Comissão sublinhou igualmente que estava juridicamente obrigada a garantir a execução desse Acordo e a proteger os recursos próprios da União Europeia [12]. Por esse motivo, a Comissão anunciou a publicação de um novo aviso [13].

31. Nesse aviso, a Comissão informa os importadores que «de Acordo com os resultados dos procedimentos de verificação efectuados, foi agora confirmado que Israel emite provas de origem para produtos provenientes de territórios que passaram a estar sob administração israelita desde 1967, que, segundo a Comunidade, não estão autorizados a beneficiar do tratamento preferencial previsto no âmbito [do Acordo CE-Israel]». A Comissão prossegue indicando que «os operadores comunitários que apresentam os documentos comprovativos da origem para obter o tratamento preferencial para produtos originários dos colonatos israelitas na Cisjordânia, na Faixa de Gaza, em Jerusalém oriental e nos montes Golã, de que deverão tomar todas as precauções necessárias e que a introdução das mercadorias em livre prática pode dar origem à constituição de uma dívida aduaneira».

2. O Acordo CE-OLP

32. O Acordo CE-OLP entrou em vigor em 1 de Julho de 1997. Indica-se, no seu preâmbulo, que as partes concluíram esse Acordo «considerando a importância que as partes atribuem aos princípios da Carta das Nações Unidas, nomeadamente, ao respeito dos direitos humanos, dos princípios democráticos e das liberdades política e económica, que constituem o próprio fundamento das suas relações». O referido Acordo foi igualmente concluído «considerando a diferença entre os níveis de desenvolvimento económico e social entre as partes e a necessidade de intensificar os actuais esforços para promover o desenvolvimento económico e social na Cisjordânia e na Faixa de Gaza».

33. Por força do artigo 1.º, n.º 2, do Acordo CE-OLP, este tem por objectivo, designadamente, contribuir para o desenvolvimento económico e social da Cisjordânia e da Faixa

11 — V. projecto de acta da segunda sessão do Conselho de Associação UE-Israel, de 20 de Novembro de 2001 (disponível na página Internet do Conselho da União Europeia).

12 — Página 4.

13 — Aviso aos importadores — Importações de Israel para a Comunidade, de 23 de Novembro de 2001 (JO C 328, p. 6).

de Gaza e incentivar a cooperação regional a fim de consolidar a coexistência pacífica e a estabilidade política e económica.

34. O artigo 5.º desse Acordo dispõe que «[não] serão introduzidos novos direitos aduaneiros de importação, nem quaisquer outros encargos de efeito equivalente, nas trocas comerciais entre a Comunidade e a Cisjordânia e a Faixa de Gaza». O artigo 6.º do referido Acordo acrescenta que «[os] produtos originários da Cisjordânia e da Faixa de Gaza beneficiarão da isenção de direitos aduaneiros e de quaisquer outros encargos de efeito equivalente, não estando [sujeitos] a restrições quantitativas ou a quaisquer outras medidas de efeito equivalente».

35. A noção de «produto originário» está definida no Protocolo n.º 3, anexo ao Acordo CE-OLP, relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa. O seu artigo 2.º, n.º 2, alínea a), indica que se consideram originários da Cisjordânia e da Faixa de Gaza os produtos inteiramente obtidos na Cisjordânia e na Faixa de Gaza [14] bem como os produtos aí obtidos, em cujo fabrico sejam utilizadas matérias que aí não tenham sido inteiramente obtidas, desde que essas matérias tenham sido submetidas, nesses territórios, a operações de complemento de fabrico ou transformações suficientes.

36. Para o caso de litígio entre as partes relativo à interpretação ou à aplicação do Acordo CE-OLP, o artigo 67.º desse Acordo prevê que cada uma das partes pode submeter esse litígio ao Comité misto para resolução.

37. Por último, o artigo 73.º do referido Acordo indica que este se aplica aos territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza.

B — *O Acordo provisório israelo-palestiniano*

38. O processo de Madrid, iniciado em 1991, tem por ambição estabelecer uma paz duradoura no Médio Oriente. No quadro desse processo, o Estado de Israel e a OLP assinaram em Washington, em 28 de Setembro de 1995, o Acordo provisório israelo-palestiniano sobre a Cisjordânia e a Faixa de Gaza [15]. Este Acordo que, segundo o seu preâmbulo, substitui o Acordo sobre a Faixa de Gaza e a região de Jericó [16], o Acordo preliminar sobre a

14 — Por força do artigo 4.º do Protocolo n.º 3 anexo ao Acordo CE-OLP, consideram-se inteiramente obtidos na Cisjordânia e na Faixa de Gaza os produtos minerais extraídos do solo desses territórios ou dos respectivos mares ou oceanos, de produtos do reino vegetal aí colhidos ou ainda os produtos obtidos a partir de animais vivos aí criados.

15 — A seguir «Acordo israelo-palestiniano».

16 — Acordo assinado no Cairo em 4 de Maio de 1994.

transferência de poderes e responsabilidades [17] e o Protocolo relativo a uma posterior transferência dos poderes e responsabilidades [18], tem designadamente por objectivo «estabelecer […] [um] Conselho eleito […] e [um] chefe de uma Comissão executiva para o povo palestiniano na Cisjordânia e na Faixa de Gaza […] conducente a uma solução definitiva com base nas Resoluções n.os 242 e 338 do Conselho de Segurança [das Nações Unidas]» [19].

39. Indica-se igualmente nesse preâmbulo que as eleições do Conselho eleito e do chefe da Comissão executiva constituirão uma «fase preparatória provisória importante para a efectivação dos direitos legítimos do povo palestiniano e das suas justas exigências e constituirão uma base democrática para a criação de instituições palestinianas».

40. Para atingir esse objectivo, o Acordo israelo-palestiniano prevê que o Estado de Israel transfira os poderes e as responsabilidades do Governo militar israelita e da sua administração civil para o Conselho eleito e que continue a exercer os poderes e as responsabilidades que não tenham sido transferidas [20].

41. Na sequência da primeira fase de reorganização [21], foram instituídas três zonas. Trata-se das zonas A, B e C. Uma vez que o território de onde provêm os produtos em causa no processo principal era um território da zona C, apenas essa zona nos importa.

42. Na referida zona, o Estado de Israel tem competência exclusiva em matéria de segurança.

43. Em virtude do artigo IX, n.º 5, alínea b), 1), do Acordo israelo-palestiniano, a OLP pode conduzir negociações e assinar Acordos económicos com Estados ou organizações internacionais.

44. Além disso, o artigo XI, n.º 2, alínea c), desse Acordo prevê que «[na] zona C, durante a primeira fase de reorganização, Israel transferirá para o Conselho os poderes e [as] responsabilidades civis que não dizem respeito ao território, conforme o disposto no anexo III».

17 — Acordo assinado em Erez em 29 de Agosto de 1994.

18 — Protocolo assinado no Cairo em 27 de Agosto de 1995.

19 — V. preâmbulo do Acordo israelo-palestiniano.

20 — V. artigo 1.º, n.º 1, desse Acordo.

21 — O artigo X do referido Acordo prevê que «[a] primeira fase de reorganização das forças militares israelitas abrangerá as zonas povoadas da Cisjordânia — localidades, cidades, aldeias, campos de refugiados e lugares — como enunciadas no anexo I [do Acordo israelo-palestiniano], e terminará 22 dias antes da realização das eleições palestinianas», tendo as eleições do Conselho sido realizadas em 20 de Janeiro de 1996 [v. páginas Internet do Institut Européen de Recherche sur la Coopération Méditérranéenne et Euro-Arabe (http://www.medea.be), bem como das Nações Unidas (http://www.un.org)].

45. O artigo IV do anexo III do referido Acordo prevê disposições especiais para os territórios da zona C.

46. Assim, indica-se que, para esses territórios, durante a primeira fase de reorganização, os poderes e responsabilidades relacionados com os domínios enumerados no apêndice 1 serão transferidos e assegurados pelo Conselho eleito em conformidade com as disposições desse apêndice.

47. Segundo o artigo 6.º do referido apêndice, o comércio e a indústria fazem parte dos domínios transferidos para o Conselho eleito. Especifica-se que o domínio do comércio e da indústria abrange, entre outros, as importações e exportações. Os aspectos económicos desse domínio estão contidos no anexo V do Acordo israelo-palestiniano.

48. Em virtude do artigo IX (que diz respeito à indústria), n.º 6, desse anexo, os palestinianos terão o direito de exportar sem restrições os seus produtos industriais para os mercados externos, com base em certificados de origem fornecidos pela Autoridade palestiniana.

II — Matéria de facto e processo principal

49. A Brita é uma sociedade estabelecida na Alemanha. Importa máquinas para fazer água gaseificada, bem como acessórios e xarope produzidos pela Soda-Club Ltd [22] instalada em Mishor Adumin na Cisjordânia, em Jerusalém oriental.

50. Segundo o Acordo israelo-palestiniano, esse território, que foi ocupado em 1967 pelo Estado de Israel, pertence aos territórios da zona C.

51. No período de Fevereiro a Junho de 2002, a Brita requereu a introdução em livre prática dos produtos produzidos pela Soda-Club. A esse título, apresentou 62 declarações aduaneiras, indicando «o Estado de Israel» como país de origem dos produtos. As facturas apresentadas pela Soda-Club indicam também que os produtos em causa no processo principal eram originários de Israel.

52. A autoridade aduaneira alemã deferiu provisoriamente o pedido da Brita e concedeu tratamento pautal preferencial a esses produtos, em conformidade com o Acordo

22 — A seguir «Soda-Club».

CE-Israel. Paralelamente, solicitou um controlo *a posteriori* das provas da origem dos referidos produtos.

53. Esse pedido foi feito na sequência de uma circular ministerial de 6 de Dezembro de 2001, segundo a qual havia que introduzir pedidos de controlo *a posteriori* para todos os certificados preferenciais emitidos em Israel, uma vez que existiam, no que respeita aos fornecimentos dos produtos em questão, boas razões para desconfiar que podiam ser originários dos colonatos implantados pelo Estado de Israel na Cisjordânia, na Faixa de Gaza, em Jerusalém oriental e nos montes Golã.

54. O pedido de controlo *a posteriori* foi transmitido às autoridades aduaneiras israelitas. Estas responderam às autoridades aduaneiras alemãs que «resulta da verificação que [efectuaram] que os produtos em questão são originários de uma zona sob responsabilidade das alfândegas israelitas. Assim sendo, esses produtos são produtos originários em conformidade com o Acordo [...] CE-Israel e beneficiam de tratamento preferencial nos termos desse Acordo».

55. Considerando que as informações comunicadas pelas autoridades aduaneiras israelitas eram insuficientes na acepção do artigo 32.º, n.º 6, do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel, as autoridades aduaneiras alemãs, por ofício de 6 de Fevereiro de 2003, convidaram de novo as autoridades aduaneiras israelitas a indicar, a título de informação complementar, se os produtos mencionados nos certificados preferenciais tinham sido produzidos nos colonatos israelitas na Cisjordânia, na Faixa de Gaza, em Jerusalém oriental ou nos montes Golã.

56. As autoridades aduaneiras israelitas não deram seguimento a esse pedido. Assim, por aviso de liquidação de 25 de Setembro de 2003 dirigido à Brita, o Hauptzollamt Hamburg-Hafen recusou conceder o benefício do tratamento preferencial, porque não era possível confirmar com segurança que os produtos importados integram o âmbito do Acordo CE-Israel.

57. Por conseguinte, procedeu à cobrança *a posteriori* de direitos aduaneiros num montante de 19 155,46 euros. A Brita reclamou dessa cobrança no Hauptzollamt Hamburg-Hafen. Essa reclamação foi indeferida por decisão de 21 de Junho de 2006 por infundada.

58. Em 10 de Julho de 2006, a Brita interpôs um recurso no órgão jurisdicional de reenvio. Este, tendo dúvidas quanto à interpretação do

Acordo CE-Israel, suspendeu a instância a apresentou uma série de questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça.

III — As questões prejudiciais

59. As questões apresentadas ao Tribunal de Justiça são as seguintes:

«1. O tratamento preferencial requerido pelo importador de um produto originário da Cisjordânia deve ser sempre concedido, mesmo quando apenas seja apresentado um certificado de origem formal de Israel, atendendo a que esse tratamento está previsto em dois Acordos aplicáveis no presente caso — a saber, o [Acordo CE-Israel] e o [Acordo CE-OLP] — para produtos originários do território do Estado de Israel ou da Cisjordânia?

Caso a primeira questão deva ser respondida pela negativa:

2. A autoridade aduaneira de um Estado-Membro está vinculada por um certificado de origem das autoridades israelitas, nos termos do [Acordo CE-Israel], em relação a um importador que solicita a concessão do tratamento preferencial para um produto importado para o território da Comunidade — e não deve iniciar um procedimento de controlo em conformidade com o artigo 32.º do Protocolo 4 anexo ao [Acordo CE-Israel] —, quando não tenha outras dúvidas sobre o carácter originário dos produtos para além da relativa ao facto de o produto não ser originário de um território que se encontra somente sob controlo israelita — designadamente nos termos do [Acordo israelo-palestiniano] — e na medida em que não tenha recorrido ao procedimento nos termos do artigo 33.º do Protocolo 4 anexo ao [Acordo CE-Israel]?

Caso deva ser dada resposta negativa à segunda questão:

3. Pode a autoridade aduaneira do país de importação recusar conceder o tratamento preferencial, em particular quando não está em questão saber a origem de facto do produto, com base em que em resposta ao seu pedido de inquérito, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, do Protocolo 4 anexo ao [Acordo CE-Israel], (apenas) foi confirmado pelas autoridades israelitas que os produtos foram fabricados num território que está sob jurisdição aduaneira israelita e, por isso, têm origem israelita, e o pedido de

esclarecimentos apresentado subsequentemente pela autoridade aduaneira de importação não obteve resposta das autoridades israelitas?

Caso a terceira questão deva ser respondida negativamente:

4. Pode a autoridade aduaneira recusar, sem mais, o tratamento preferencial, nos termos do [Acordo CE-Israel], quando — como se comprovou entretanto — o produto é originário da Cisjordânia, ou o tratamento preferencial, em conformidade com o [Acordo CE-Israel], deve em qualquer caso ser também concedido a produtos com esta origem, enquanto não se tenha recorrido ao procedimento de resolução de diferendos, nos termos do artigo 33.º do Protocolo 4 anexo ao [Acordo CE-Israel], relativamente à interpretação do conceito de 'território do Estado de Israel' contido no Acordo?»

IV — Análise

60. A título liminar, no que respeita à competência do Tribunal de Justiça para efeitos da interpretação dos Acordos de Associação em causa no presente processo, recordamos que o Tribunal de Justiça declarou, a propósito do Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia [23], no acórdão de 30 de Setembro de 1987, Demirel [24], que um Acordo concluído pelo Conselho, em conformidade com os artigos 228.º e 238.º do Tratado CE [25], constitui, relativamente à Comunidade, um acto adoptado por uma das suas instituições, na acepção da alínea b) do primeiro parágrafo do artigo 177.º do Tratado CE [26], que as disposições de tal Acordo fazem parte integrante, desde a sua entrada em vigor, da ordem jurídica comunitária e que, no âmbito dessa ordem jurídica, o Tribunal é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação desse Acordo [27].

61. Em nossa opinião, as questões prejudiciais podem ser tratadas do seguinte modo.

62. Com a segunda e terceira questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se, no quadro do artigo 32.º do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel, as autoridades aduaneiras do Estado de importação estão vinculadas pelo resultado do controlo *a posteriori* da prova da origem efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação.

23 — Acordo assinado em 12 de Setembro de 1963 em Ancara pela República da Turquia, por um lado, bem como pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro. Este Acordo foi concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18).

24 — 12/86, Colect., p. 3719.

25 — Artigo 228.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 300.º CE) e artigo 238.º do Tratado CE (actual artigo 310.º CE).

26 — Actual artigo 234.º, primeiro parágrafo, alínea b), CE.

27 — V. acórdão Demirel, já referido (n.º 7). V. igualmente acórdão de 16 de Junho de 1998, Racke (C-162/96, Colect., p. I-3655, n.º 41).

63. O órgão jurisdicional de reenvio pretende igualmente saber se as autoridades aduaneiras do Estado de importação, para resolver o litígio que as opõe às autoridades aduaneiras do Estado de exportação, deviam, ao abrigo do artigo 33.º desse Protocolo, submeter esse litígio ao Comité de Cooperação Aduaneira antes de tomar medidas unilaterais.

64. Enfim, com a primeira e quarta questões, o Tribunal de Justiça é convidado a pronunciar-se sobre a questão de saber se um produto certificado como sendo originário de Israel pelas autoridades aduaneiras israelitas e que é produzido no território ocupado da Cisjordânia pode beneficiar indiferentemente quer do tratamento preferencial nos termos do Acordo CE-Israel quer do tratamento instituído pelo Acordo CE-OLP.

A — *Quanto à questão de saber se as autoridades aduaneiras do Estado de importação estão vinculadas pelo resultado do controlo a posteriori efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação*

65. A título liminar, é útil, em nossa opinião, recordar as disposições pertinentes do Acordo CE-Israel relativas ao controlo da origem de um produto.

66. A fim de poder beneficiar do tratamento preferencial, o exportador deve, em virtude do artigo 17.º do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel, apresentar um certificado EUR.1. Esse certificado é emitido pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação, que devem tomar as medidas necessárias para controlar o carácter originário dos produtos e verificar se foram cumpridos todos os outros requisitos especificados nesse protocolo [28].

67. O referido certificado é apresentado em seguida às autoridades aduaneiras do Estado de importação do produto. Sempre que estas tenham dúvidas fundadas quanto à autenticidade do certificado EUR.1, ao carácter originário dos produtos em causa ou ao cumprimento de outros requisitos especificados nesse protocolo, proceder-se-á a um controlo *a posteriori* desse certificado [29].

68. As autoridades aduaneiras do país de importação remetem então o referido certificado às autoridades aduaneiras do Estado de exportação comunicando-lhes, se necessário, as razões de fundo ou de forma que justificam a realização de um inquérito. Estas últimas efectuam o controlo e devem informar as suas homólogas dos resultados num prazo máximo de 10 meses. Devem indicar se os documentos são autênticos, se os produtos em causa podem ser considerados produtos originários

28 — Artigo 18.º, n.ºs 1 e 6, do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel.

29 — Artigo 32.º, n.º 1, desse Protocolo.

e se preenchem os outros requisitos do referido protocolo [30].

69. Se, nos casos de dúvida fundada, não for recebida resposta no prazo de 10 meses, ou se a resposta das autoridades aduaneiras do país de exportação não contiver informações suficientes para determinar a autenticidade do certificado em causa ou a verdadeira origem dos produtos, as autoridades aduaneiras do país de importação recusarão o benefício do tratamento preferencial [31].

70. A cooperação administrativa prevista no artigo 32.º do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel foi, portanto, instituída para verificar a exactidão das indicações relativas à origem de um produto. O controlo *a posteriori* pode, por exemplo, visar a garantia de que o valor de um elemento não originário do Estado de Israel, que compõe o produto final para o qual foi emitido um certificado EUR.1, não excede 10% do preço à saída da fábrica do produto [32] ou dizer respeito à verificação das transformações que o produto pôde sofrer [33].

71. Neste momento, interrogamo-nos sobre a questão de saber se, no caso que nos é submetido, o resultado do controlo *a posteriori* da origem de um produto, efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação, vincula as autoridades aduaneiras do Estado de importação.

72. O Tribunal de Justiça já teve a oportunidade, no quadro de outros Acordos entre a Comunidade e Estados terceiros, de responder a esta questão.

73. Com efeito, no acórdão Les Rapides Savoyards e o. [34], que dizia respeito à interpretação do Acordo de Comércio Livre entre a Comunidade Económica Europeia e a Confederação Suíça [35], e que contém um Protocolo semelhante ao do Acordo CE-Israel, o Tribunal de Justiça considerou que a «determinação da origem das mercadorias [...] se funda numa repartição das competências entre as autoridades aduaneiras das partes no Acordo de comércio livre, no sentido de que a origem é determinada pelas autoridades do Estado de exportação, sendo o controlo do funcionamento desse regime assegurado graças à cooperação entre as administrações interessadas» [36].

74. O Tribunal de Justiça prossegue indicando que esse mecanismo só pode funcionar

30 — V. artigo 32.º, n.os 2, 3 e 5, do referido Protocolo.
31 — V. artigo 32.º, n.º 6, do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel.
32 — V. artigo 5.º, n.º 2, alínea a), desse Protocolo.
33 — V. artigo 6.º do referido Protocolo.
34 — Acórdão de 12 de Julho de 1984 (218/83, Recueil, p. 3105).
35 — Acordo assinado em 22 de Julho de 1972 em Bruxelas, concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2840/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 300, p. 188; EE 11 F2 p. 190).
36 — V. acórdão Les Rapides Savoyards e o., já referido (n.º 26).

se as autoridades aduaneiras do Estado de importação reconhecerem as apreciações feitas legalmente pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação [37].

75. Mais recentemente, o Tribunal de Justiça declarou que «as autoridades aduaneiras do Estado de importação não podem unilateralmente declarar inválido um certificado EUR.1 regularmente emitido pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação. Do mesmo modo, em caso de controlo efectuado *a posteriori*, estas mesmas autoridades estão vinculadas pelos resultados de tal controlo» [38].

76. O mecanismo de cooperação administrativa instituído de modo geral por um Acordo de associação, em especial pelo artigo 32.º do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel, baseia-se, portanto, na confiança mútua entre as autoridades aduaneiras dos Estados partes no Acordo e num reconhecimento mútuo dos actos que adoptam.

77. No entanto, este reconhecimento mútuo não é absoluto. Com efeito, o Tribunal de Justiça admitiu que em certos casos as autoridades aduaneiras do Estado de importação possam não ficar vinculadas pelo resultado do controlo *a posteriori* efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação.

78. Assim, o Tribunal de Justiça reconheceu que, em determinadas circunstâncias, quando as autoridades aduaneiras do Estado de exportação não estejam em condições de efectuar regularmente o controlo *a posteriori* previsto pelo protocolo em questão, as próprias autoridades do Estado de importação podem verificar a autenticidade e a exactidão do certificado EUR.1 tomando em consideração outras provas da origem das mercadorias [39].

79. O Tribunal de Justiça também declarou que, nos casos de dúvidas fundadas, e se não for recebida resposta das autoridades aduaneiras do Estado de exportação no prazo de dez meses a contar da data do pedido de controlo, ou se a resposta dessas autoridades não contiver informações suficientes para permitir determinar a origem, os certificados que emitiram podem ser revogados pelas autoridades aduaneiras do Estado de importação [40].

80. Além disso, quando o regime preferencial é instituído não por um Acordo internacional

37 — *Ibidem* (n.º 27).
38 — V. acórdão de 9 de Fevereiro de 2006, Sfakianakis (C-23/04 a C-25/04, Colect., p. I-1265, n.º 49).
39 — Acórdão de 7 de Dezembro de 1993, Huygen e o. (C-12/92, Colect., p. I-6381, n.º 27).
40 — Acórdão Sfakianakis, já referido (n.º 38).

que vincula a Comunidade a um Estado terceiro com base em obrigações recíprocas, mas por uma medida comunitária com natureza autónoma, as autoridades aduaneiras do Estado de exportação não têm o poder de vincular a Comunidade e os seus Estados-Membros na sua interpretação de uma regulamentação comunitária. Nesse caso, as apreciações da Comissão quanto à origem dos produtos no quadro de uma missão de inquérito devem prevalecer sobre as apreciações das autoridades aduaneiras do país terceiro de exportação [41].

81. O Tribunal de Justiça também declarou, a propósito do Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia [42], que as autoridades aduaneiras do Estado de importação mantêm a possibilidade de proceder à cobrança *a posteriori*, com base nos resultados dos controlos efectuados em momento posterior às operações de importação, sem estarem obrigadas a recorrer ao mecanismo de resolução dos diferendos previsto por esse Acordo [43].

82. Portanto, é só quando as autoridades aduaneiras do Estado de exportação não cumpriram ou quando se tratar de uma medida comunitária autónoma que a obrigação de reconhecimento das decisões tomadas por essas autoridades não se impõe às autoridades aduaneiras do Estado de importação.

83. Isto explica-se pelo facto de existir a presunção de que as autoridades aduaneiras do Estado de exportação estão em melhores condições para verificar directamente os factos que condicionam a origem do produto [44].

84. As autoridades aduaneiras do Estado de importação estão, portanto, em princípio, vinculadas pelo resultado do controlo *a posteriori* efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação.

85. Pensamos, no entanto, que o caso que nos é submetido no presente processo se distingue dos casos que, até agora, o Tribunal de Justiça tem sido chamado a apreciar.

86. Com efeito, no processo principal, não se trata de verificar a exactidão das indicações relativas à origem do produto que confere direito ao regime preferencial, porque essa origem é conhecida e incontestada. Trata-se, na realidade, de saber se a referida origem integra o âmbito de aplicação do Acordo CE--Israel.

41 — V. acórdão de 14 de Maio de 1996, Faroe Seafood e o. (C-153/94 e C-204/94, Colect., p. I-2465, n.os 24 e 25).

42 — V. nota 23 das presentes conclusões.

43 — V. acórdão de 14 de Novembro de 2002, Ilumitrónica (C-251/00, Colect., p. I-10433, n.º 74).

44 — V. acórdão Les Rapides Savoyards e o., já referido (n.º 26).

87. Como já indicámos [45], o diferendo que opõe as autoridades aduaneiras do Estado de importação às do Estado de exportação já foi evocado na segunda sessão do Conselho de associação UE — Israel de 20 de Novembro de 2001. Recordamos que este tem competência, em virtude do artigo 75.º do Acordo CE-Israel, para conhecer dos diferendos relativos à aplicação ou à interpretação do referido Acordo.

88. Nessa sessão, a Comissão, na qualidade de membro do Conselho de Associação [46], evocou o diferendo relativo às regras de origem bem como, por conseguinte, as dificuldades ligadas à aplicação do Acordo CE-Israel e anunciou que tomaria as medidas adequadas. A Comissão lamentou a persistência de divergências de interpretação quanto ao âmbito de aplicação territorial desse Acordo e anunciou que publicaria, portanto, um novo aviso aos importadores no Jornal Oficial da União Europeia rectificando e substituindo o aviso de 1997.

89. Até à data, o diferendo que opõe a Comunidade ao Estado de Israel ainda não encontrou solução.

90. O órgão jurisdicional de reenvio confronta-se agora com esse problema no quadro de um litígio que opõe uma empresa alemã, que importa produtos originários dos territórios ocupados, às autoridades aduaneiras alemãs. Por essa razão, dirige-se hoje ao Tribunal de Justiça, a fim de obter uma solução para o referido problema.

91. Com efeito, o diferendo que opõe a Comunidade ao Estado de Israel perdura há muitos anos, deixando assim os operadores económicos numa insegurança jurídica quanto à eventual aplicação do Acordo CE-Israel aos produtos originários dos territórios ocupados.

92. Além disso, se se admitisse que as autoridades aduaneiras de uma das partes nesse Acordo, ou os seus órgãos jurisdicionais, resolvessem unilateralmente a questão de saber se o referido Acordo se aplica aos produtos originários dos territórios ocupados, isso geraria sem dúvida uma aplicação não uniforme do Acordo CE-Israel que, recordemo-lo, faz parte integrante do ordenamento jurídico comunitário.

93. Concretamente, isso conduziria a que produtos provenientes dos territórios ocupados, quando exportados para determinado Estado-Membro, beneficiassem do regime preferencial instituído pelo Acordo

45 — N.os 26 a 31 das presentes conclusões.
46 — V. artigo 68.º do Acordo CE-Israel.

CE-Israel, e dele não beneficiassem quando exportados para outro Estado-Membro.

94. Portanto, pensamos que a presunção que existe relativamente à verificação da exactidão dos factos pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação não pode aplicar-se num caso como o do processo principal, porque nenhuma das partes no Acordo CE-Israel está aqui melhor colocada para fornecer uma interpretação unilateral do âmbito de aplicação desse Acordo.

95. Por conseguinte, não vemos como as autoridades aduaneiras alemãs poderiam estar vinculadas pelo resultado do controlo *a posteriori* efectuado pelas autoridades aduaneiras israelitas.

96. À luz das considerações precedentes, somos de opinião que uma vez que o diferendo entre as autoridades aduaneiras dos Estados partes no Acordo CE-Israel diz respeito não a uma questão de facto, mas à extensão do âmbito de aplicação territorial desse Acordo, as autoridades aduaneiras do Estado de importação não estão vinculadas pelo resultado do controlo *a posteriori* efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação no quadro do procedimento de controlo previsto no artigo 32.º do Protocolo 4 anexo ao referido Acordo.

B — *Quanto à obrigação de recorrer ao Comité de Cooperação Aduaneira*

97. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se as autoridades aduaneiras alemãs eram obrigadas, antes de adoptar a decisão de cobrança *a posteriori* dos direitos aduaneiros, a submeter o diferendo ao Comité de Cooperação Aduaneira, em conformidade com o artigo 33.º, primeiro parágrafo, do Protocolo 4 anexo ao Acordo CE-Israel que prevê que, quando surgirem diferendos quanto aos procedimentos de controlo *a posteriori* ou em caso de dúvida quanto à interpretação desse protocolo, os mesmos serão submetidos ao Comité de Cooperação Aduaneira.

98. Trata-se, na realidade, de saber se as autoridades aduaneiras alemãs podiam tomar uma medida unilateralmente, a saber, a cobrança dos direitos aduaneiros *a posteriori*, sem recorrer previamente ao Comité de Cooperação Aduaneira.

99. Não pensamos que o procedimento instituído pelo artigo 33.º, primeiro parágrafo, do referido protocolo seja o quadro apropriado para resolver um conflito relativo ao âmbito de aplicação do Acordo CE-Israel.

100. Esse procedimento foi previsto para quando surge um diferendo na sequência do controlo *a posteriori* previsto no artigo 32.º do Protocolo 4 anexo a esse Acordo, controlo esse que permite verificar a exactidão das indicações relativas à origem de um produto [47].

101. Ora, pensamos que o diferendo que opõe as autoridades aduaneiras do Estado de importação às autoridades aduaneiras do Estado de exportação não diz respeito aos factos que condicionam a origem dos produtos em causa no processo principal, mas sim à interpretação do âmbito de aplicação do referido Acordo.

102. Entendemos que o procedimento a seguir em caso de diferendo como o do processo principal e que, de resto, é o que foi seguido, é o procedimento previsto no artigo 75.º, n.º 1, do Acordo CE-Israel.

103. Resulta desta disposição que «cada parte pode apresentar ao Conselho de Associação qualquer diferendo relativo à aplicação ou à interpretação do presente Acordo». Com efeito, recordamos que o Conselho de Associação, em virtude do artigo 67.º desse Acordo, analisará quaisquer assuntos importantes que surjam no âmbito do referido Acordo, bem como todas as outras questões bilaterais ou internacionais de interesse mútuo.

104. Portanto, à luz das considerações precedentes, somos de opinião que as autoridades aduaneiras alemãs não tinham obrigação de submeter ao Comité de Cooperação Aduaneira o diferendo que as opunha às autoridades aduaneiras israelitas.

C — *Quanto à possibilidade de sujeição a ambos os regimes*

105. Com as suas primeira e quarta questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se produtos certificados como sendo de origem israelita, mas que se verifica serem originários dos territórios ocupados, mais precisamente da Cisjordânia, podem beneficiar indiferentemente quer do regime preferencial nos termos do Acordo CE-Israel quer do regime instituído pelo Acordo CE-OLP.

106. O órgão jurisdicional de reenvio considera, com efeito, que finalmente pouco

47 — V. n.º 70 das presentes conclusões.

importa saber quais são as autoridades aduaneiras competentes para efeitos de emissão de um certificado EUR.1 e que há que, em qualquer caso, conceder o benefício do regime preferencial aos produtos originários dos territórios ocupados, pois tanto o Acordo CE-Israel como o Acordo CE-OLP prevêem esse regime preferencial.

107. Não somos dessa opinião.

108. Recordamos, antes de mais, que o artigo 83.º do Acordo CE-Israel dispõe que «[este] aplica-se […] ao território do Estado de Israel».

109. As fronteiras do Estado de Israel foram delimitadas pelo Plano de partilha da Palestina, elaborado pela Unscop [48] e aprovado em 29 de Novembro de 1947 pela resolução 181 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 14 de Maio de 1948, o chefe do Governo Provisório do Estado de Israel proclamou o nascimento desse Estado com base nas fronteiras que tinham sido definidas no Plano de partilha da Palestina [49].

48 — United Nations Special Comittee on Palestine. Composta por onze Estados, esta comissão, criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1947, foi encarregada de encontrar uma solução para o conflito na Palestina, nomeadamente através da elaboração de um plano de partilha.

49 — V. páginas internet das Nações Unidas (http://www.un.org), bem como do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Estado de Israel (http://www.mfa.gov.il).

110. Além disso, o preâmbulo do Acordo CE-Israel refere o seguinte:

«Considerando a importância que as partes atribuem ao princípio da liberdade económica e aos princípios da Carta das Nações Unidas, nomeadamente ao respeito dos direitos do Homem e da democracia, que constituem o próprio fundamento da associação».

111. Ora, em virtude da resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 22 de Novembro de 1967, visada no preâmbulo do Acordo CE-OLP, foi pedida a retirada das tropas israelitas dos territórios ocupados, a cessação de quaisquer ameaças ou estados de beligerância, bem como o respeito da soberania, da integridade territorial e da independência política de cada Estado da região. O Conselho de Segurança das Nações Unidas pediu a aplicação dessa resolução numa outra resolução, a saber a resolução 338 de 22 de Outubro de 1973.

112. À luz das considerações precedentes, o Tribunal de Justiça só pode, em nosso entender, concluir que os territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza não fazem parte do território do Estado de Israel.

113. Acrescentamos que, na sequência da questão escrita P-2747/00 de Alain Lipietz, deputado europeu [50], relativa ao âmbito territorial do Acordo CE-Israel, o Conselho indicou que «[no] que respeita ao âmbito territorial [desse Acordo], o artigo 83.º aplica-se exclusivamente ao território do Estado de Israel [e que o] termo Israel abrange ainda as águas territoriais que circundam Israel e, em certas condições, alguns navios. O Acordo [CE-Israel] não contém qualquer outra definição. Pela sua parte, a [Comunidade] considera que [esse] Acordo se aplica exclusivamente ao território do Estado de Israel no interior das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas, de Acordo com as resoluções pertinentes do [Conselho de Segurança das Nações Unidas]» [51].

114. Acresce que, em virtude do artigo XI, n.º 1, do Acordo israelo-palestiniano, tanto o Estado de Israel como a OLP consideram a Cisjordânia e a Faixa de Gaza uma unidade territorial única.

115. Dadas as considerações precedentes, parece-nos difícil afirmar que um produto originário da Cisjordânia e, em geral, dos territórios ocupados, pode beneficiar do tratamento preferencial nos termos do Acordo CE-Israel.

116. É certo que as tensões existentes nas relações entre o Estado de Israel e a OLP não deveriam penalizar os produtores desses territórios e impedi-los de beneficiar de um regime preferencial.

117. A solução considerada pelo órgão jurisdicional de reenvio, por mais pragmática que seja, não é, em nossa opinião, satisfatória, pelas seguintes razões.

118. Antes de mais, o Tribunal de Justiça considerou que o sistema do regime preferencial se funda no princípio da concessão unilateral, pela Comunidade, de vantagens pautais em favor de produtos originários de certos países em vias de desenvolvimento na perspectiva de facilitar os fluxos comerciais provenientes desses países. O benefício deste regime está, portanto, ligado à origem do produto e a verificação dessa origem constitui, por conseguinte, um elemento necessário do sistema [52].

119. O certificado emitido pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação deve, portanto, poder certificar inequivocamente que o produto em questão provém efectivamente de um determinado Estado, a fim de o

50 — JO 2001, C 113 E, p. 163.
51 — N.º 2 da resposta do Conselho.
52 — V., nesse sentido, acórdão de 11 de Dezembro de 1980, Acampora (827/79, Recueil, p. 3731, n.º 5).

regime preferencial respeitante a esse Estado ser aplicado a esse produto.

120. Portanto, em nossa opinião, não pode admitir-se que se aplique o regime preferencial do Acordo CE-Israel a um produto originário da Cisjordânia.

121. Parece-nos ainda que, se a Comunidade teve o cuidado, muitos anos após a conclusão do Acordo CE-Israel e após a anexação dos territórios ocupados em 1967, de celebrar o Acordo CE-OLP para efeitos da concessão de uma preferência pautal para os produtos originários da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, é porque considerou que esses produtos não podiam beneficiar dessa preferência nos termos do Acordo CE-Israel.

122. De resto, resulta claramente de uma nota redigida pelo grupo «Mashreq/ /Maghreb» do Conselho e que define a posição da União em vista da quinta reunião do Conselho de Associação UE — Israel que, nos termos de um Acordo técnico negociado entre o Estado de Israel e a Comissão, as autoridades aduaneiras israelitas são obrigadas a indicar o lugar de produção em todos os certificados de origem emitidos em Israel para os produtos que beneficiam de direitos preferenciais e exportados para a União. Isto tem por objectivo distinguir entre os produtos originários de Israel que podem beneficiar de um direito preferencial nos termos do Acordo CE-Israel e os que provêm dos colonatos que não podem beneficiar desse direito preferencial [53].

123. Além disso, é evidente que a Comunidade pretendia, ao concluir o Acordo CE-OLP, desenvolver os fluxos comerciais de e para a Cisjordânia e a Faixa de Gaza. Resulta, com efeito, do artigo 1.º desse Acordo que este tem por objectivo, designadamente, contribuir para o desenvolvimento económico e social da Cisjordânia e da Faixa de Gaza e incentivar a cooperação regional a fim de consolidar a coexistência pacífica e a estabilidade política e económica.

124. Na sua comunicação datada de 12 de Maio de 1998 [54], a Comissão recorda que o objecto da instituição de um regime preferencial para os territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza era o de rectificar uma anomalia, ou seja, o facto de os Estados vizinhos desses territórios já beneficiarem de tal regime enquanto os territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza dele não beneficiavam [55].

53 — V. nota do Conselho de 3 de Dezembro de 2004 (15838/04, n.º 40).

54 — V. nota 10 das presentes conclusões.

55 — Página 9 da comunicação.

125. Em 2007, a Cisjordânia e a Faixa de Gaza ocupavam apenas o 168.º lugar na classificação dos importadores parceiros comerciais da União [56]. O Acordo CE-OLP tem justamente por objectivo incentivar as trocas entre esses territórios e a União. Admitir que os produtos originários dos referidos territórios possam beneficiar do tratamento preferencial CE-Israel e que sejam assim considerados produtos de origem israelita conduziria a privar o Acordo CE-OLP de uma parte do seu efeito útil.

126. Por último, a Brita entende que as autoridades aduaneiras palestinianas estavam, em qualquer caso, impossibilitadas de emitir os certificados EUR.1 para os produtos provenientes da Cisjordânia. É verdade que, tendo em conta a situação dos territórios ocupados, pode parecer difícil para os exportadores desses territórios obter a emissão desses certificados pelas autoridades aduaneiras da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Poder-se-ia, então, admitir, como parece sustentar o órgão jurisdicional de reenvio, que as autoridades aduaneiras israelitas emitem os referidos certificados e que os exportadores de produtos originários dos referidos territórios beneficiam do regime preferencial instituído pelo Acordo CE-OLP.

127. Todavia, segundo o artigo 16.º, n.º 4, do Protocolo n.º 3 anexo ao Acordo CE-OLP, são as autoridades aduaneiras da Cisjordânia e da Faixa de Gaza que têm competência para emitir o certificado EUR.1.

128. Resulta ainda do Anexo V do Acordo israelo-palestiniano, relativo às relações económicas entre as duas partes, que as autoridades palestinianas não estão desprovidas de quaisquer poderes e responsabilidades no que respeita ao comércio e ao domínio aduaneiro [57].

129. Com efeito, segundo os artigos VIII, n.º 11, e IX, n.º 6, do referido anexo, os Palestinianos devem poder exportar os seus produtos agrícolas e industriais sem quaisquer restrições, com base em certificados de origem *emitidos pelas autoridades palestinianas* [58].

130. Existem, portanto, autoridades competentes encarregadas de emitir os certificados EUR.1 para os produtos originários da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Parece até que o operador económico pode solicitar esses

56 — V. página Internet da Comissão (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113382.pdf).

57 — V. artigo 3.º desse anexo.

58 — Sublinhado nosso. Recordamos que esses artigos são aplicáveis aos territórios da zona C em virtude do artigo XI, n.º 2, alínea c), do Acordo israelo-palestiniano, que remete para o Anexo III desse Acordo. Ora, segundo o artigo 6.º do Apêndice I desse Anexo, os aspectos económicos do domínio do comércio e da indústria respeitantes aos territórios da zona C incluem-se no Anexo V do Acordo israelo-palestiniano.

certificados à câmara de comércio palestiniana [59].

131. Por conseguinte, a fim de beneficiar do regime preferencial instituído pelo Acordo CE-OLP, pensamos que os certificados EUR.1 que provam a origem do produto devem ser emitidos unicamente pelas autoridades aduaneiras palestinianas. Não seria coerente aplicar o regime preferencial instituído por esse Acordo a um produto para o qual foi emitido um certificado EUR.1 por autoridades não palestinianas.

132. Entendemos, de resto, que esta análise é confirmada pelo acórdão de 5 de Julho de 1994, Anastasiou e o. [60], no qual o Tribunal de Justiça teve de apreciar um caso que, em nossa opinião, pode ser assimilado ao caso em apreço no processo principal.

133. Com efeito, nesse processo, relativo ao Acordo de 19 de Dezembro de 1972 que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre [61] e cujo mecanismo de prova da origem de um produto é análogo aos instituídos pelo Acordo CE-Israel e pelo Acordo CE-OLP, o Tribunal de Justiça devia pronunciar-se sobre a questão de saber se, por um lado, o Acordo CEE--Chipre se opunha à aceitação pelas autoridades aduaneiras do Estado de importação de certificados EUR.1 emitidos por autoridades que não sejam as autoridades competentes da República de Chipre ou, pelo contrário, impõe essa aceitação e, por outro, se a resposta seria diferente caso se considerassem provadas determinadas circunstâncias ligadas à situação especial da República de Chipre.

134. A situação era a seguinte. Produtores e exportadores de citrinos estabelecidos na parte norte de Chipre exportaram os seus produtos para o Reino Unido. Os certificados EUR.1 anexos a esses produtos foram emitidos por autoridades que não eram as da República de Chipre.

135. O Tribunal de Justiça declarou que «[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 [CEE-Chipre] à totalidade do território de Chipre, daí não resulta, contudo, que nos devamos afastar das disposições claras,

59 — V. n.º 17 das observações da Comissão.

60 — C-432/92, Colect., p. I-3087.

61 — Acordo esse que vem anexo ao Regulamento (CEE) n.º 1246/73 do Conselho, de 14 de Maio de 1973 (JO L 133, p. 1; EE 11 F3 p. 168; a seguir «Acordo CEE-Chipre»).

precisas e incondicionais do protocolo [relativo à definição da noção de 'produtos originários' e aos métodos de cooperação administrativa de 1977] [62] [63].»

136. O Tribunal de Justiça prossegue indicando que «[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» [64].

137. Tal cooperação, segundo o Tribunal de Justiça, «é impossível com as autoridades 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» [65]. Considera igualmente que «a aceitação de certificados de [origem] não emitidos pela República de Chipre constitui, na falta da possibilidade de controlo e de cooperação, a [própria] negação [...] do objectivo e da finalidade do sistema instituído pelo Protocolo de 1977» [66].

138. É, portanto, claro, à luz da análise do Tribunal de Justiça no acórdão Anastasiou e o., já referido, que não se pode aceitar a validade de certificados emitidos por autoridades que não sejam as expressamente designadas num Acordo de Associação. Se é verdade que situações difíceis em territórios como os da parte norte de Chipre ou da Cisjordânia e da Faixa de Gaza podem militar em favor de uma solução como a proposta pelo órgão jurisdicional de reenvio, pensamos, no entanto, que optar por esta via equivaleria, finalmente, a anular os esforços feitos para criar um sistema de cooperação administrativa entre as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros e as da Cisjordânia e da Faixa de Gaza e para incentivar o comércio com esses territórios.

139. Portanto, à luz das considerações precedentes, somos de opinião que produtos certificados pelas autoridades aduaneiras israelitas como sendo de origem israelita, mas que se verifica serem originários dos territórios ocupados, mais precisamente da Cisjordânia, não podem beneficiar nem do regime preferencial nos termos do Acordo CE-Israel nem do regime instituído pelo Acordo CE-OLP.

62 — Protocolo anexo ao protocolo ao Acordo CEE-Chipre, que vem ele próprio anexo ao Regulamento (CEE) n.º 2907/77 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1977 (JO L 339, p. 1; EE 11 F7 p. 3).

63 — V. acórdão Anastasiou e o., já referido (n.º 37).

64 — *Ibidem* (n.º 39).

65 — *Ibidem* (n.º 40).

66 — *Ibidem* (n.º 41).

V — Conclusão

140. À luz das considerações precedentes, propomos que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo ao Finanzgericht Hamburg:

«1) As autoridades aduaneiras do Estado de importação não estão vinculadas pelo resultado do controlo *a posteriori* efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação no quadro do procedimento de controlo previsto no artigo 32.º do Protocolo 4 anexo ao Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, quando o diferendo entre as autoridades aduaneiras dos Estados partes nesse Acordo diz respeito à extensão do âmbito de aplicação territorial do referido Acordo.

2) Além disso, as autoridades aduaneiras alemãs não tinham obrigação de submeter ao Comité de Cooperação Aduaneira o diferendo que as opunha às autoridades aduaneiras israelitas.

3) Produtos certificados pelas autoridades aduaneiras israelitas como sendo de origem israelita, mas que se verifica serem originários dos territórios ocupados, mais precisamente da Cisjordânia, não podem beneficiar nem do regime preferencial nos termos do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o

Estado de Israel, por outro, nem do regime instituído pelo Acordo provisório de Associação Euro-Mediterrânico sobre Comércio e Cooperação entre a Comunidade Europeia, por um lado, e a Organização de Libertação da Palestina (OLP) em benefício da Autoridade Palestiniana da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, por outro.»