à impossibilidade de fornecer a prova normal da origem da mercadoria prevista no protocolo, não estão em condições de efectuar regularmente o referido controlo, o Estado de importação não fica definitivamente vinculado, para efeitos de reclamação do pagamento dos direitos aduaneiros não satisfeitos, pelo resultado negativo deste controlo, podendo tomar em consideração outras provas da origem das mercadorias.

Um importador pode, aliás, segundo as circunstâncias, invocar a título de força maior a impossibilidade em que se encontram as autoridades aduaneiras do Estado de exportação, em virtude da sua própria negligência, de determinar a exactidão da origem duma mercadoria no âmbito dum controlo *a posteriori*. Cabe ao órgão jurisdicional nacional apreciar o conjunto dos factos invocados a esse respeito.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-12/92 *

I — Enquadramento jurídico

1. O acordo de comércio livre CEE-Áustria (acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a República da Áustria, assinado em Bruxelas em 22 de Julho de 1972, concluído e aprovado, em nome da Comunidade, em virtude do Regulamento (CEE) n.° 2836/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972, JO L 300, p. 1; EE 11 F 2 p. 3), instituiu um regime preferencial que é aplicável, designadamente, às mercadorias que são ou produzidas na Áustria, ou produzidas num Estado-membro da CEE e, depois, importadas pela Áustria e reexportadas para a CEE sem terem sofrido modificações importantes.

O protocolo n.° 3 do acordo, relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa, foi alterado pelo acordo sob a forma de troca de cartas, posto em vigor na Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.° 3386/84 do Conselho de 3 de Outubro de 1984, relativo à conclusão do acordo sob forma de troca de cartas que codifica e altera o texto do protocolo n.° 3 do acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a República da Áustria (JO L 323, p. 1; EE 02 F 11 p. 108), que constitui a legislação aplicável *ratione temporis* [1].

O artigo 8.°, n.° 1, alínea a), deste protocolo dispõe:

«Os produtos originários, na acepção do presente protocolo, são admitidos ao benefício

1 — Este protocolo n.° 3 foi posteriormente alterado, principalmente pelo Regulamento (CEE) n.° 1598/88 do Conselho, de 24 de Maio de 1988 (JO L 149, p. 1), e pelo Regulamento (CEE) n.° 4271/88 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988 (JO L 381, p. 1).

* Língua do processo: neerlandês.

das disposições do acordo, na importação na Comunidade ou na Áustria, mediante a apresentação de um dos documentos seguintes:

a) um certificado de circulação das mercadorias EUR.1 a seguir designado por 'certificado EUR.1', cujo modelo figura no anexo V ao presente protocolo.»

O artigo 9.°, n.^{os} 1, 2 e 3, segundo parágrafo, dispõe:

«1. O certificado EUR.1 é emitido pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação no momento da exportação das mercadorias a que respeita. O certificado fica à disposição do exportador logo que a exportação é efectivada ou assegurada.

2. A emissão do certificado EUR.1 é efectuada pelas autoridades aduaneiras de um Estado-membro da Comunidade Económica Europeia quando as mercadorias a exportar se podem considerar como 'produtos originários' da Comunidade na acepção do n.° 1 do artigo 1.° deste protocolo. A emissão do certificado EUR.1 é efectuada pelas autoridades aduaneiras da Áustria quando as mercadorias a exportar se podem considerar 'produtos originários' da Áustria na acepção do n.° 2 do artigo 1.° deste protocolo.

3. ...

Em caso de aplicação do artigo 2.° e, se for caso disso, do artigo 3.° deste protocolo, os certificados EUR.1 são emitidos pelas autoridades aduaneiras de cada um dos países onde as mercadorias tenham, quer permanecido antes de serem reexportadas no estado em que foram importadas, quer sido submetidas às operações ou transformações referidas no artigo 2.° deste protocolo, em face da apresentação dos certificados EUR.1 emitidos anteriormente.»

O artigo 10.°, n.^{os} 1, 2, 3, 4 e 6, dispõe:

«1. O certificado EUR.1 é emitido unicamente mediante pedido por escrito do exportador ou, sob a sua responsabilidade, por um seu representante habilitado, na fórmula cujo modelo figura no Anexo V deste protocolo e é preenchido em conformidade com as disposições deste protocolo.

2. Compete às autoridades aduaneiras do país de exportação providenciar no sentido de que a fórmula referida no n.° 1 seja convenientemente preenchida. Designadamente, essas autoridades verificam se a casa reservada à designação das mercadorias se encontra preenchida de forma a excluir-se qualquer possibilidade de inscrição fraudulenta. Para esse efeito, a designação das mercadorias deve inscrever-se sem entrelinhas. Quando a casa não fica completamente preenchida, deve inscrever-se um traço horizontal por baixo da última linha trancando-se a parte não preenchida.

3. Dado que o certificado EUR.1 constitui o título justificativo que permite a aplicação do regime pautal e de contingentes preferencial

previsto no acordo, compete às autoridades aduaneiras do país de exportação tomarem as disposições necessárias para a verificação da origem das mercadorias e para o controlo dos outros elementos enunciados no certificado.

4. Com o seu pedido, o exportador ou o seu representante apresenta todos os documentos justificativos necessários susceptíveis de fazer prova de que as mercadorias a exportar podem dar lugar à emissão de um certificado EUR.1.

5. ...

6. Os pedidos de certificados EUR.1 e os certificados EUR.1 referidos no n.° 3, segundo parágrafo, do artigo 9.° deste protocolo, com base nos quais são emitidos novos certificados, devem ser conservados pelo menos durante dois anos pelas autoridades aduaneiras do país de exportação.»

O artigo 12.°, n.° 1, dispõe:

«1. O certificado EUR.1 deve ser apresentado, na estância aduaneira do Estado de importação onde as mercadorias sejam apresentadas, no prazo de quatro meses a contar da data de emissão, pela alfândega do Estado de exportação, em conformidade com a regulamentação em vigor nesse Estado. Aquelas autoridades podem exigir que a declaração de importação seja completada por uma nota do importador confirmando que as mercadorias se encontram nas condições referidas para a aplicação do acordo.»

O artigo 16.°, n.° 4, primeiro parágrafo, dispõe:

«4. Serão aplicadas sanções a quem faça ou mande fazer um documento contendo dados inexactos, com o objectivo de atribuir a determinada mercadoria o benefício do regime preferencial.»

O artigo 17.°, n.os 1 e 3 dispõe:

«1. O controlo *a posteriori* dos certificados EUR.1 ou dos formulários EUR.2 efectua-se a título de sondagem ou sempre que as autoridades aduaneiras do país de importação tenham dúvidas fundamentadas quanto à autenticidade do documento ou à exactidão dos esclarecimentos relativos à origem real da mercadoria em causa.

2. ...

3. Os resultados do controlo *a posteriori* são, no mais curto prazo, dados a conhecer às autoridades aduaneiras do Estado de importação. Devem permitir determinar se o certificado EUR.1 ou o formulário EUR.2 contestado é aplicável às mercadorias realmente exportadas e se estas podem efectivamente dar lugar à aplicação do regime preferencial.

Quando estas contestações não puderem ser resolvidas entre as autoridades aduaneiras do Estado de importação e as do Estado de exportação, ou quando levantarem proble-

mas de interpretação deste protocolo, serão submetidas ao comité aduaneiro.

Para efeitos de controlo *a posteriori* dos certificados EUR.1, os documentos de exportação ou as cópias dos certificados EUR.1 que os substituem devem ser conservadas pelas autoridades aduaneiras do país de exportação, pelo menos durante dois anos.»

II — Factos e tramitação processual

2. A empresa alemã Jagenberg Werke tinha fabricado em 1970 uma máquina destinada a colar caixas de expedição desdobráveis. Esta máquina foi exportada para a Áustria, quando foi comprada pela empresa austríaca Ernst Schausberger & CO GmbH, em 25 de Fevereiro de 1970. Por seu turno, esta empresa vendeu a máquina à sociedade belga Grafimat s. p. r. l. em 1985, reexportando esta máquina da Áustria para a Bélgica. As formalidades de importação foram efectuadas pela sociedade anónima belga E. Depaire.

Em 7 de Março de 1985, em Courtrai (Bélgica), E. Huygen e J. M. Verraes, na qualidade de membros do pessoal da sociedade anónima E. Depaire, e A. Blockeel, na qualidade de gerente de Grafimat sprl, declararam a mercadoria à alfândega belga. Apresentaram o certificado EUR.1 n.° D 0326846 emitido pela alfândega austríaca, para obter uma isenção dos direitos aduaneiros em virtude do regime preferencial instituído pelo acordo CEE-Áustria e do seu protocolo n.° 3.

3. Foi com base no protocolo n.° 3 que, após a importação, os serviços belgas efectuaram um controlo *a posteriori* dos dados constantes do certificado EUR.1 que lhes tinha sido fornecido. A alfândega belga endereçou à alfândega austríaca um pedido de informação sobre a origem da máquina.

A administração austríaca respondeu por carta de 26 de Março de 1987, comunicando que já não podia ser fornecida uma prova concreta da origem das mercadorias pelo primitivo exportador alemão. Segundo esta resposta, a Schausberger tinha tentado obter documentos justificativos da Jagenberg, a qual lhe tinha respondido que todos os documentos justificativos respeitantes a essa máquina tinham sido destruídos.

Na sequência da resposta da alfândega austríaca, a administração belga decidiu que o regime preferencial não podia ser aplicado e que as mercadorias importadas deviam ser tributadas pelos direitos previstos para as mercadorias de origem desconhecida. Consequentemente, a alfândega belga decidiu exigir o pagamento dos direitos aduaneiros.

4. E. Huygen, J. M. Verraes e A. Blockeel foram acusados perante o Correctionele Rechtbank te Kortrijk, por violação dos artigos 202.°, n.^{os} 1 e 2, e 259.° da lei geral relativas às alfândegas e impostos indirectos, reformulada pelo decreto real de 18 de Julho de 1977, confirmada pela lei de 6 de Julho de 1978, e dos artigos 8.°, n.° 1, alínea a), 9.°, n.^{os} 1 e 2, e 10.°, n.° 2, do protocolo n.° 3 do acordo CEE-Áustria. Ao mesmo tempo, as sociedades Edmond Depaire e Grafimat foram demandadas no processo penal, na qualidade de partes civilmente responsáveis.

Após a sentença proferida em primeira instância, que absolveu os arguidos e rejeitou os pedidos cíveis deduzidos contra as duas sociedades, o Ministério Público e o Ministério das Finanças interpuseram recurso para a Hof van beroep te Gent. Este Tribunal, por acórdão de 20 de Setembro de 1989, confirmou a sentença da primeira instância. O acórdão declarou que a alfândega austríaca não tinha na realidade estabelecido qualquer contacto com a firma Schausberger e daí deduziu que, se o controlo relativo à origem da máquina não tinha conseguido qualquer prova, tal era manifestamente imputável à negligência voluntária da autoridade aduaneira austríaca. O Tribunal decidiu em consequência que a inacção da autoridade austríaca constituía um caso de força maior relativamente aos arguidos. O Estado belga decidiu interpor recurso deste acórdão para a Cour de cassation.

5. Foi nestas condições que a Hof van Cassatie van België decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado, o pedido de interpretação prejudicial seguinte:

«O acordo entre a CEE e a Áustria (Regulamento n.° 2886/72, de 19 de Dezembro de 1972, e protocolo n.° 3 que lhe está anexo) concede uma pauta preferencial às mercadorias originárias da Áustria ou da Comunidade. A aplicação deste regime preferencial está ligada à origem das mercadorias, o que torna a verificação deste regime um elemento indispensável do sistema:

1) Quando o Estado beneficiário (no caso vertente, a Áustria), a quem se pede para controlar o certificado EUR.1, não pode determinar a origem exacta da mercadoria, deve daí concluir que é de origem desconhecida, de modo que o certificado EUR.1 e a pauta preferencial teriam sido indevidamente atribuídos?

2) Em caso de resposta afirmativa, o Estado importador (no caso vertente, a Bélgica) deve em seguida exigir o pagamento dos direitos aduaneiros não pagos na altura da importação?

3) A impossibilidade em que se encontra a autoridade aduaneira austríaca — em virtude da sua negligência, seja ela 'voluntária' ou não — de provar a exactidão da origem mencionada no certificado EUR.1 por si emitido, constitui um caso de força maior para o importador do Estado-membro de importação (no caso vertente, a Bélgica)?»

6. O despacho de reenvio foi registado na secretaria do Tribunal em 13 de Janeiro de 1992.

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto CEE do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas:

— em 13 de Abril de 1992 pelo Governo belga, representado por Ignace Claeys Bouuaert, advogado junto da Cour de cassation,

— em 22 de Abril de 1992 pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Marie-Josée Jonczy, consultora jurídica, e Ben Smulders, membro do serviço jurídico, na qualidade de agentes.

7. Com base no relatório preliminar do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia e remeter o processo à Quinta Secção.

III — Resumo das observações escritas apresentadas ao Tribunal

8. Segundo o *Governo belga*, o conceito de força maior constitui o objecto da questão prejudicial apresentada ao Tribunal de Justiça. Este conceito jurídico foi analisado numa série considerável de acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça. Segundo esta jurisprudência, a força maior pressupõe dois elementos: por um lado, um elemento objectivo, circunstâncias anormais, estranhas ao sujeito; por outro lado, é preciso que as consequências do facto apresentado como constitutivo de um caso de força maior não tenham podido ser evitadas, seja qual for a diligência empregue. Este último elemento comporta a obrigação de o sujeito se precaver contra as consequências de um evento anormal, tomando todas as medidas adequadas, sem ser, porém, obrigado a consentir sacrifícios excessivos.

A atitude dos demandados no processo principal está baseada na premissa de que é apenas no momento de instauração do processo de controlo *a posteriori* que se devem procurar e reunir os documentos justificativos relativos à origem das mercadorias em causa. Mas não se poderá manifestamente acolher este ponto de vista. Os dados que constam do documento EUR.1 devem ser verificados pelas pessoas que os preenchem, as quais devem prever a possibilidade de ter de responder um dia por esses dados. É, pois, nesse momento que ocorre a necessidade de reunir os documentos justificativos.

Segundo o artigo 9.°, n.° 1, do protocolo n.° 3, o certificado EUR.1 é emitido no momento da exportação das mercadorias pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação. Não é possível às administrações belgas controlar *a posteriori* que documentos foram fornecidos aos serviços aduaneiros austríacos pela exportadora Schausberger. Não obstante, foi a sociedade Schausberger quem apresentou os dados e estava, pois, perfeitamente informada do conteúdo dos documentos justificativos que tinha fornecido.

O facto de a emissão do certificado ter sido tratada entre os serviços aduaneiros austríacos e a firma Schausberger não poderá criar um caso de força maior em relação ao importador belga. O importador sabe que deve poder provar que preencheu correctamente o certificado; foi precisamente no momento da convenção inicial que ele teve de tomar em consideração a necessidade de reunir documentos justificativos que atestassem a origem das mercadorias.

Este ponto de vista é confirmado pelo artigo 12.°, n.° 1, e pelo artigo 15.° [2] do protocolo. O artigo 12.°, n.° 1, dispõe que as autoridades aduaneiras podem exigir que a declaração de importação seja completada por uma nota do importador confirmando que as mercadorias se encontram nas condições referidas para a aplicação do acordo. O importador deve, pois, poder responder a esta declaração e dispor de meios de prova. Por seu turno, o artigo 15.° [2] do mesmo protocolo dispõe que o exportador apresenta, com o seu pedido de certificado EUR.1, todos os documentos justificativos necessários susceptíveis de fazer prova de que as mercadorias a exportar podem dar lugar à emissão do certificado solicitado.

2 — Trata-se na realidade do artigo 10.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3386/84 do Conselho, aplicável *ratione temporis*.

Nenhuma disposição impõe à administração aduaneira do país de exportação que conserve os documentos que lhe são apresentados no momento da elaboração do certificado EUR.1. Quando um controlo *a posteriori* for efectuado, ser-lhe-á, apesar disso, possível efectuar investigações. Sabendo-se que cabe às partes conservar os documentos justificativos necessários, a negligência da administração, com a impossibilidade que para ela daí resulta verificar a verdadeira origem das mercadorias, não constitui uma situação da força maior para o importador no Estado-membro de importação.

Em consequência, nem o elemento objectivo, nem o elemento subjectivo da força maior estão reunidos no caso vertente. O regime do certificado EUR.1 instituído pelo protocolo pressupõe que as partes interessadas prevejam quais os documentos justificativos necessários, desde o momento da importação; eventuais dificuldades no momento do controlo *a posteriori* não podem ser consideradas como uma força maior objectiva. O elemento subjectivo da força maior não está também presente no caso vertente, porque as duas partes nas negociações comerciais devem conhecer as suas obrigações de justificação e munir-se *ab initio* dos documentos justificativos necessários.

O Governo belga considera, pois, que deve responder-se do modo seguinte às questões submetidas ao Tribunal:

«Primeira questão: Quando o Estado beneficiário do regime preferencial aplicado na operação em causa, no caso vertente o Estado austríaco, é convidado a controlar o certificado EUR.1 e não está em condições de determinar a origem exacta das mercadorias, deve concluir-se daí que estas são de origem desconhecida e que, por conseguinte, o certificado EUR.1 e a pauta preferencial foram atribuídos indevidamente.

Segunda questão: Quando esta situação ocorre, o Estado de importação, no caso vertente a Bélgica, deve exigir então o pagamento dos direitos aduaneiros que não foram satisfeitos no momento da importação.

Terceira questão: a impossibilidade em que se acham os serviços aduaneiros austríacos, por causa da sua negligência, 'mal intencionada' ou não, de determinar a exactidão da origem declarada no certificado EUR.1 por eles emitido, não constitui uma situação de força maior para o importador do Estado de importação, no caso vertente a Bélgica.»

9. Antes de examinar as questões submetidas pela Cour de cassation, a *Comissão* recorda vários princípios a tomar em consideração para a interpretação do acordo CEE-Áustria e do seu protocolo n.° 3.

Por um lado, no que respeita à responsabilidade penal e civil do importador, a Comissão sublinha, em primeiro lugar, que o exportador que apresenta um pedido de certificado EUR.1 deve estar em condições, a todo o tempo, de justificar a origem das mercadorias a que o certificado se refere. Em segundo lugar, a alfândega do país de exportação está encarregada do controlo da origem preferencial das mercadorias. Este controlo exerce-se *a priori* ou *a posteriori*, a pedido da alfândega do país de exportação. Neste último caso, a alfândega do pais da exportação está obrigada a proceder a um controlo efectivo e a comunicar os resultados deste, tão rapidamente quanto possível, à alfândega do país de

importação. Em terceiro lugar, excepto num caso especial (falsificação de documentos), o importador não desempenha qualquer papel na determinação e na verificação da origem das mercadorias acompanhadas por um certificado EUR.1.

Por outro lado, no que respeita à responsabilidade do importador em matéria de direito aduaneiros, a Comissão sublinha que, normalmente, a alfândega austríaca emite um certificado EUR.1. mencionando a Comunidade como lugar de origem das mercadorias. Todavia, segundo o artigo 9.°, n.° 3, do protocolo, só pode fazê-lo em face da apresentação dos certificados EUR.1 emitidos anteriormente. Mas esta condição não podia ser preenchida, sabendo-se que, neste caso, o acordo não tinha entrado em vigor no momento da exportação para a Áustria (em 1970). Se nos basearmos numa interpretação literal do artigo 9.°, n.° 3, do protocolo para sustentar que a origem comunitária da máquina só podia ser provada por meio de um certificado EUR.1 «emitido anteriormente», deve concluir-se que a alfândega austríaca emitiu indevidamente um tal certificado. Todavia, a Comissão considera que esta interpretação é demasiado formalista e que se, num caso como o vertente, a origem comunitária do produto puder ser suficientemente provada por um outro meio, não pode razoavelmente justificar-se a recusa à máquina do benefício do regime preferencial previsto pelo acordo. A alfândega belga deveria, pois, abster-se em tais circunstâncias de receber direitos de importação.

Nestas condições, em relação à primeira questão prejudicial, o certificado EUR.1 só pode ser emitido mediante pedido por escrito do exportador. Este deve estar em condições de provar a origem preferencial da mercadoria, nos termos do acordo. No caso de a alfândega do país de exportação verificar que essa prova não existe, deve daí deduzir que o certificado foi indevidamente emitido, de tal informando o país de importação, logo que possível. Se esta cooperação administrativa suscitar conflitos eventuais entre as autoridades, deve recorrer-se ao Comité Aduaneiro CEE-Áustria.

Em relação à segunda e à terceira questões, a Comissão sustenta que, no caso vertente, a origem comunitária da máquina não parece ser verdadeiramente contestada. Em especial, a factura endereçada em 1970 pelo produtor alemão Jagenberg ao importador austríaco Schausberger constitui uma indicação a esse respeito. Nestas condições, não se poderá considerar razoável recusar à máquina o tratamento preferencial previsto pelo acordo. Deve rejeitar-se a alegação segundo a qual, se um certificado «emitido anteriormente» na acepção do artigo 9.°, n.° 3, do protocolo não puder ser apresentado porque o acordo e o protocolo não estavam em vigor na data considerada, a origem comunitária da mercadoria em questão nunca poderá ser provada de forma bastante por outro modo. Se, porém, a origem não puder ser provada, a alfândega do país de importação é obrigada a cobrar os direitos aduaneiros. Contudo, o acordo não exige que, em tal caso, o importador seja, além disso, considerado civil e/ou penalmente responsável.

A Comissão propõe, pois, ao Tribunal dar as seguintes respostas:

«Deve interpretar-se o acordo CEE-Áustria e o protocolo n.° 3 a ele anexo no sentido de que, quando

a) uma mercadoria foi exportada da Comunidade para a Áustria numa data anterior à entrada em vigor destes instrumentos, para ser depois reexportada da Áustria para a Comunidade numa data posterior à sua entrada em vigor, e

b) a alfândega do país de exportação que tinha emitido, com base no acordo e no protocolo já referidos, o certificado EUR.1 e verificou depois, a pedido da alfândega do país de importação, que o exportador não fornece nenhuma prova de origem preferencial da mercadoria considerada,

a alfândega do país de importação é obrigada a exigir o pagamento dos direitos aduaneiros como se tratasse de uma mercadoria de origem desconhecida, a menos que, subsequentemente, a origem preferencial possa ser, todavia, suficientemente provada.»

G. C. Rodríguez Iglesias

Juiz-relator