CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CLAUS GULMANN

apresentadas em 20 de Abril de 1994 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A Hight Court of Justice (Queen's Bench Division) submeteu ao Tribunal de Justiça várias questões prejudiciais a fim de se poder pronunciar sobre a alegação de que as autoridades britânicas actuam em violação do direito comunitário quando admitem a importação de citrinos e batatas originários da parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas, sem que as mercadorias em questão sejam acompanhadas de certificados de origem e de certificados fitossanitários emitidos pelas autoridades da República de Chipre.

2. Resulta do despacho de reenvio que os recorrentes na causa principal são um certos número de produtores e exportadores de citrinos cipriotas e o serviço cipriota de regularização da venda de batatas. O recorrido na causa principal (a seguir «recorrido») é o ministro da Agricultura britânico, que representa também, no caso em apreço, os interesses de outras autoridades.

3. Resulta também do despacho de reenvio que os recorrentes solicitaram em Outubro de 1991 ao recorrido a confirmação de que as autoridades britânicas competentes já não autorizavam a importação para o Reino Unido de citrinos e batatas originários de Chipre quando não sejam acompanhados dos certificados de origem e dos certificados fitossanitários emitidos pelas autoridades competentes da República de Chipre. O recorrido respondeu, em Dezembro do mesmo ano, que o Reino Unido não aceita documentos, selos ou carimbos que façam referência à «República Turca de Chipre do Norte» e que apenas autoriza a entrada de citrinos e batatas provenientes de Chipre em conformidade com a legislação comunitária aplicável. A pedido dos recorrentes, o recorrido aprofundou, em Março de 1992, essa resposta, declarando, designadamente, o seguinte:

«Tanto quanto é do conhecimento das autoridades britânicas, todas as importações de produtos provenientes da parte norte de Chipre deram entrada na Comunidade em conformidade com as exigências comunitárias.»

* Língua original: dinamarquês.

4. Resulta, ainda, do despacho de reenvio que as partes estão de acordo sobre os seguintes factos:

— A República de Chipre (a seguir «RDC») é um Estado soberano, reconhecido pelo Reino Unido e todos os outros Estados-membros da Comunidade Europeia. A sua Constituição foi adoptada em 1960. O território da República abrange toda a ilha, com a excepção das zonas constituídas pelas bases sob soberania estrangeira.

— O Reino Unido não reconhece a «República Turca de Chipre do Norte» e esta não é reconhecida por qualquer outro Estado-membro.

— Desde 1974 existe uma zona tampão das Nações Unidas ao longo da ilha de Chipre. Quase toda a comunidade cipriota turca reside actualmente a norte dessa zona tampão.

— Têm sido importadas para o Reino Unido grandes quantidade de citrinos e batatas da parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas.

— Nenhum dos certificados de circulação de mercadorias EUR.1 ou dos certificados fitossanitários que acompanham os citrinos ou batatas importados para o Reino Unido da parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas foi emitido pelas autoridades da RDC.

— As alfândegas britânicas encarregadas de controlar os certificados de circulação EUR.1 têm recusado certificados emitidos pela «República Turca de Chipre do Norte». As autoridades continuam a aceitar os certificados EUR.1 que acompanham as mercadorias exportadas da parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas que tenham aposto um selo em nome das «alfândegas de Chipre», mesmo quando não tenha sido aposto pelas autoridades da RDC.

— Do mesmo modo, as autoridades britânicas competentes não aceitam certificados fitossanitários emitidos em nome da «República Turca de Chipre do Norte». Aceitam, todavia, certificados fitossanitários emitidos na parte de Chipre situada a norte da zona tampão que acompanhem produtos expedidos desta parte da ilha. Alguns desses certificados foram emitidos em nome da «República de Chipre — Estado Federado Turco de Chipre»; todavia, pelo menos desde 1991, estes certificados têm sido emitidos em nome da «República de Chipre — Ministério da Agricultura».

5. A exigência de um certificado de origem para as importações provenientes da RDC tem por base o Acordo de Associação celebrado em 1972 entre a Comunidade Europeia e a RDC [1]. O Acordo instituiu um regime preferencial para as mercadorias originárias de Chipre [2]. Esta preferência está condicionada à prova do carácter originário dos produtos de Chipre. As exigências relativas à prova da origem constam de um protocolo de 1977, relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa (a seguir «protocolo de 1977 sobre a origem dos produtos») [3]. Resulta do protocolo que os certificados — ditos de circulação EUR.1 (a seguir «certificados de origem») — devem ser emitidos pelas «autoridades aduaneiras do Estado de exportação».

6. A exigência de um certificado fitossanitário tem por base a Directiva 77/93/CEE, 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 (a seguir «directiva fitossanitária») [4]. Nos termos do seu artigo 12.°, n.° 1, alínea b), os certificados serão emitidos pelos «serviços autorizados para esses fins... com base em disposições legislativas ou regulamentares do país em questão» [5]. Os citrinos (com excepção dos limões) e as batatas fazem parte dos produtos que, nos termos do anexo V da directiva, devem ser acompanhados do certificado fitossanitário previsto no artigo 12.°

7. As questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça pela High Court of Justice têm o seguinte teor:

«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

1 — V., a este respeito, o Regulamento (CEE) n.° 1246/73 do Conselho, de 14 de Maio de 1973, relativo à conclusão do Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre, e que contém em anexo o texto do acordo (JO L 133, p. 1; EE 11 F3 p. 168).

2 — O Acordo de Associação prevê uma cooperação cada vez mais estreita entre a Comunidade e Chipre. Numa primeira fase, que deveria ter terminado em Junho de 1977, mas que foi prolongada até ao final de 1987, procedeu-se a uma diminuição mútua dos direitos aduaneiros sobre os produtos industriais e agrícolas. Um protocolo adicional ao Acordo da Associação, que entrou em vigor 1 de Janeiro de 1988, rege a segunda fase e tem por objectivo criar uma união aduaneira entre a Comunidade e Chipre. Esta segunda fase foi repartida em duas etapas. A primeira etapa, de 1988 a 1997, implica, designadamente, uma nova redução dos direitos aduaneiros e a supressão das restrições quantitativas.

3 — Este protocolo foi aprovado pela Comunidade através do Regulamento (CEE) n.° 2907/77 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1977, relativo à conclusão do protocolo adicional ao Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre (JO L 339, p. 1; EE 11 F7 p. 3). O protocolo, que é uma versão revista do protocolo original de 1972, constitui um anexo ao Acordo de Associação de 1972.

4 — JO 1977, L 26, p. 20; EE 03 F11 p. 121. Esta directiva foi alterada por diversas vezes. Entre as alterações mais importantes para os efeitos dos presentes autos contam-se as que foram adoptadas através das Directivas 80/392/CEE (JO L 100, p. 32; EE 03 F17 p. 224) e 88/574/CEE (JO 372, p. 25; EE 03 F40 p. 106).

5 — A título de princípio, esta disposição prevê que os certificados fitossanitários devem ser emitidos pelas autoridades competentes para esses fins no âmbito da Convenção Internacional para a Protecção das Plantas. Esta parte da disposição não é aplicável no que respeita a Chipre, que não aderiu à Convenção Internacional para a Protecção das Plantas.

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 expor-tação 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?»

8. Foram apresentadas observações ao Tribunal de Justiça pelos recorrentes na causa principal, os Governos do Reino Unido e helénico, bem como pela Comissão. Foram ainda apresentadas observações na audiência pelo Governo irlandês e por duas sociedades que, respectivamente, exportam citrinos e batatas da parte de Chipre situada a norte da zona tampão e importam esses produtos para a Comunidade.

Algumas precisões quanto às matérias de facto e de direito suscitadas pelo litígio

9. A grave questão sobre a qual se deve pronunciar o Tribunal de Justiça no caso em apreço tem origem na partilha de facto de Chipre em duas zonas, uma onde as autoridades da RDC continuam a exercer a plenitude das suas competências e outra — a parte situada a norte da zona tampão das Nações Unidas — onde as autoridades da RDC não podem, de facto, exercer as suas competências constitucionais [6]. Esta última parte da ilha, onde vive a maioria da população cipriota turca, representa 37% do território de Chipre e conta cerca de 130 000 habitantes, isto é, mais de um quinto da população cipriota, que é, no total, de cerca de 700 000 habitantes [7].

6 — No parecer da Comissão relativo ao pedido de adesão da República de Chipre, *Boletim das Comunidades Europeias*, Suplemento 5/93, p. 7, refere-se o seguinte:
«A coexistência de duas comunidades, grega e turca, de língua, cultura, religião e tradições nacionais distintas, levou a que esta jovem República vivesse uma história agitada, caracterizada por situações de crise e por explosões de violência intercomunitária, que culminaram, em 1974, num golpe de Estado fomentado pelos partidários da ligação da ilha à Grécia, a que se seguiu uma intervenção militar da Turquia. A crise de Agosto de 1974 e a ocupação de uma parte do território pelo exército turco, que conduziu à separação de facto da ilha em duas partes, originaram a deslocação maciça de populações de ambos os lados da linha de cessar-fogo, e especialmente do norte para o sul da ilha... No decurso de 1992, afigurou-se inicialmente que as negociações intercomunitárias conduzidas sob os bons ofícios do secretário-geral das Nações Unidas poderiam conduzir, pouco a pouco, a uma solução baseada numa federação (duas comunidades e duas zonas). Os princípios desta solução foram unanimamente aprovados pelo Conselho de Segurança em Abril de 1992 (Resolução 774/92). No entanto, as discussões intercomunitárias realizadas em Outubro e Novembro de 1992 revelaram que subsistiam ainda numerosas divergências, designadamente no que se refere aos princípios gerais e aos aspectos institucionais da futura federação. As discussões foram retomadas na Primavera de 1993 e, muito embora se mantenham as esperanças de se chegar a um acordo final, a hipótese de divergências persistentes não pode presentemente ser excluída.»

7 — O parecer da Comissão relativo ao pedido de adesão da República de Chipre, p. 11, refere que, na parte da ilha situada a norte da zona tampão, estão também instaladas uma força militar de cerca de 30 000 homens e uma população de cerca de 45 a 50 000 colonos turcos.

10. A parte setentrional de Chipre adoptou a designação, pelo menos a partir de 1975, de Estado Federado Turco de Chipre.

11. A invasão turca e a partilha de facto da ilha daí resultante foram objecto de uma série de resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e pela Assembleia Geral das Nações Unidas [8]. Estas resoluções exigem, em substância, que seja posto termo à intervenção militar externa, que a integridade territorial de Chipre seja respeitada e que as partes procurem encontrar uma solução pacífica.

12. Em Novembro de 1983, a comunidade turca instalada a norte da Zona-Tampão das Nações Unidas proclamou a sua independência enquanto Estado, com a designação de «República Turca de Chipre do Norte». O Conselho de Segurança das Nações Unidas demarcou-se dessa tentativa de criação desse Estado. Através da Resolução 541/1983, o Conselho de Segurança considerou a proclamação da independência como «juridicamente nula e (exigiu) a sua retirada». Na Resolução 550/1984, o Conselho de Segurança reiterou «o apelo lançado a todos os Estados de não reconhecerem o pretenso Estado dito 'República Turca de Chipre do Norte' criado por actos de secessão e (solicitou-lhes) que não encorajassem ou auxiliassem por qualquer forma a referida entidade secessionista». Nenhum Estado, com excepção da Turquia, reconheceu a pretensa República Turca de Chipre do Norte [9].

13. A Comissão e o Parlamento Europeu, bem como os ministros dos Negócios Estrangeiros da Comunidade, reunidos no âmbito da cooperação política europeia, distanciaram-se, em 16 e 17 de Novembro de 1983, por via de declarações ou de uma resolução, da declaração unilateral da independência e reiteraram o seu apoio ao Governo legítimo da República de Chipre. Por declaração de 27 de Março de 1984, os ministros dos Negócios Estrangeiros, reunidos no âmbito da cooperação política europeia, apoiaram a Resolução 541/1983 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e lamentaram que a Turquia tivesse reconhecido a pretensa República Turca de Chipre do Norte.

14. Pode-se considerar assente que as exportações provenientes da parte situada a norte da zona tampão são efectuadas apenas a partir dessa parte de Chipre e consistem principalmente na exportação de produtos agrícolas, essencialmente com destino à Comunidade e à Turquia.

15. Nas suas observações, a Comissão indicou que os problemas especiais suscitados

8 — Resoluções do Conselho de Segurança, 353/1974, 354/1974, 355/1974, 357/1974, 358/1974, 360/1974 e 365/1974, bem como a resolução 3212/XXIX da Assembleia Geral.

9 — Tanto a França como o Reino Unido — e o Reino dos Países Baixos, que à época também era membro do Conselho de Segurança — votaram a favor das resoluções 541 e 550.

pela partilha de facto de Chipre foram examinados no seio do Conselho de Associação, e que nesse âmbito o representante da Comunidade exprimiu a opinião de que convinha conceder uma importância decisiva ao artigo 5.° do Acordo de Associação relativo à proibição de discriminações entre os nacionais e as empresas de Chipre.

16. Após a proclamação da independência em Novembro de 1983, o Governo da RDC enviou, segundo as informações fornecidas pela Comissão, uma nota verbal à Comunidade, na qual esse governo precisava que só as mercadorias acompanhadas de certificados emitidos pelo governo oficial, e que tenham sido exportadas por via marítima ou aérea sob o controlo desse governo, satisfazem as condições do Acordo de Associação.

17. A Comissão indicou que tinha sido sempre do parecer de que as autoridades dos Estados-membros podiam legalmente admitir importações provenientes da parte de Chipre situada a norte da zona tampão, quando as mercadorias em questão sejam acompanhadas dos certificados de origem e fitossanitários requeridos, emitidos pela comunidade turca instalada nessa parte de Chipre, desde que esses certificados não sejam emitidos em nome da «República Turca de Chipre do Norte» ou neles conste qualquer outra denominação análoga.

18. A Comissão indicou ter informado para os devidos efeitos os órgãos do Conselho desse facto e que, após ter recebido a nota verbal já referida, tinha expressamente solicitado directivas precisas ao Conselho. Nos finais de 1983 e início de 1984, o Conselho examinou a posição das Comunidades Europeias relativamente à parte da ilha situada a norte da zona tampão. Segundo as observações da Comissão, essas discussões resultaram na confirmação de que o Acordo de Associação e o segundo protocolo financeiro deviam beneficiar ao conjunto da população da ilha sem que, todavia, tivesse sido possível retirar dessas discussões indicações precisas quanto ao tratamento a reservar aos certificados ora em questão.

19. A Comissão assinalou ter sempre posto à disposição das autoridades competentes dos Estados-membros os carimbos e as assinaturas utilizados pela comunidade turca estabelecida a norte da zona tampão.

20. Contudo, a Comissão reconheceu que o seu comportamento nesta matéria não foi isento de equívocos. Assim, G. Legras, director-geral na DG VI (Direcção-Geral da Agricultura) enviou, nos finais de 1989, na sequência de queixas apresentadas a respeito das diferenças de tratamento pelos Estados-membros dos certificados fitossanitários, aos representantes permanentes dos Estados-

-membros em Bruxelas uma carta, na qual referia designadamente o seguinte:

«No caso de Chipre, o artigo 12.°, n.° 1, alínea b) (da directiva 'Fitossanitária'), deve ser interpretado no sentido de que os únicos serviços autorizados são os que recebem essa autorização em aplicação de disposições legislativas ou regulamentares da República de Chipre. Com efeito, a posição da Comunidade é clara a este propósito: ainda que o Acordo de Associação celebrado com Chipre se destine a beneficiar o conjunto da população da ilha, o Governo da República de Chipre é o único reconhecido. Por esta razão, os produtos que circulam ao abrigo de um certificado fitossanitário, na acepção da Directiva 77/93/CEE e que sejam originários da parte setentrional da ilha só podem ser considerados conformes com os requisitos da directiva acima mencionada se o certificado contiver a denominação 'República de Chipre' e se tiver sido emitido pelas autoridades competentes da referida República. Nenhuma outra denominação, como 'Estado Federado Turco de Chipre' ou 'República Turca de Chipre do Norte', é reconhecida pela Comunidade».

21. A legalidade desta carta foi fiscalizada no processo C-50/90, Sunzest (Europe) e Sunzest (Nederlands)/Comissão, tendo o Tribunal de Justiça julgado o recurso inadmissível por despacho de 13 de Junho de 1991 [10], considerando que a carta não constituía uma decisão, na acepção do artigo 173.° do Tratado CEE.

22. A Comissão indicou que, pelo menos, «um certo número» de Estados-membros reconheciam os certificados de origem e que, pelo menos, «alguns» de entre estes reconheciam os certificados fitossanitários.

23. A Comissão não esteve em condições de dar informações precisas sobre o modo como são tratadas as mercadorias importadas da parte de Chipre situada a norte da zona tampão quando essas mercadorias não são acompanhadas de certificados emitidos pelas autoridades competentes da RDC.

24. As duas sociedades «cipriotas turcas», que apresentaram observações na audiência, indicaram que dispõem de um terminal de mercadorias em Roterdão e que importam directamente com destino a vários Estados-membros as mercadorias com base nos certificados emitidos pela comunidade turca estabelecida a norte da zona tampão [11].

10 — Colect. 1991, p. I-2917.

11 — Para além do Reino Unido, os outros Estados-membros citados são a Bélgica, a França, a Alemanha, a Irlanda, a Itália e os Países Baixos.

Quanto ao alcance das terceira e quarta questões

25. Como se vê, as questões da High Court articulam-se de tal modo que as duas primeiras colocam, em substância, a questão de saber se é possível para as autoridades dos Estados-membros, no âmbito da importação de mercadorias provenientes da parte de Chipre situada a norte da zona tampão, aceitarem os certificados emitidos pela comunidade turca estabelecida nesta parte de Chipre, enquanto as questões seguintes suscitam o problema de saber se será diferentemente caso determinadas circunstâncias de facto vierem ou não a ser consideradas provadas.

As primeira e segunda partes da terceira questão visam clarificar o problema de saber se a resposta às duas primeiras questões seria diferente no caso da impossibilidade prática, para os exportadores desta parte de Chipre, de obterem os certificados em questão junto das autoridades competentes da RDC ou em caso de serem colocados entraves sérios aos exportadores desta parte de Chipre que pretendam exportar os seus produtos a partir da parte da ilha que se encontra sob o controlo efectivo do Governo da RDC.

A terceira parte da terceira questão e a quarta questão visam clarificar se a resposta às duas primeiras questões seria diferente na hipótese de os processos de controlo no âmbito da emissão dos certificados oferecerem as mesmas garantias de fiabilidade e seriedade na parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas que na parte da ilha sobre o controlo efectivo do Governo da RDC.

26. O Governo do Reino Unido sustenta que se deve, no plano puramente factual, considerar provado que é praticamente impossível aos exportadores da parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas — ou que, pelo menos, lhes são colocados entraves sérios — procederem a exportações caso o não façam por meio de certificados emitidos pela comunidade turca desta parte de Chipre. De igual modo, o Governo do Reino Unido sustenta que os processos de controlo, tanto da origem das mercadorias como do nível de salubridade dos produtos, revelam que, na prática, oferecem todas as garantias pretendidas no âmbito das exportações efectuadas a partir dessa parte de Chipre. A Comissão parece, no essencial, partilhar do ponto de vista do Reino Unido e considerar esta situação como provada nas observações que apresentou nos presentes autos [12].

Os recorrentes na causa principal e o Governo helénico contestam que sejam colocados entraves sérios aos exportadores

12 — No parecer da Comissão relativo ao pedido de adesão da República de Chipre refere-se, na p. 7, que «a linha (de cessar-fogo) não permite a passagem de pessoas, de mercadorias ou de serviços, salvo raríssimas excepções».

da parte de Chipre situada a zona tampão ou que lhes seja impossível exportarem com base nos certificados emitidos pelas autoridades competentes da RDC. Simultaneamente, alegam que existe um risco potencial relativamente à aceitação de certificados emitidos pela comunidade turca e que recentemente se verificaram casos em que os certificados de circulação foram abusivamente utilizados e em que os certificados fitossanitários não ofereciam as garantias pretendidas.

27. Parece-me difícil tomar posição quanto às duas primeiras questões, partindo, no âmbito da resposta a dar-lhes, de uma ou outra das percepções da situação real que é invocada nas terceira e quarta questões.

Creio que é mais apropriado, no âmbito da resposta a estas questões, tomar como ponto de partida a percepção que é partilhada pelas autoridades britânicas e a Comissão.

Em primeiro lugar, as autoridades britânicas, ao interpretarem as normas comunitárias relevantes, parecem dar importância ao facto de ser necessário, e de resto defensável, admitir os certificados em questão, precisamente porque a situação real é a que invocam.

Em segundo, não se pode excluir que a interpretação das normas comunitárias em questão redunde na conclusão de que será ilegal admitir os certificados, mesmo quando se venha a considerar como provado que o entendimento que as autoridades britânicas e a Comissão têm da realidade dos factos é o correcto.

28. Há ainda a referir a este respeito que está assente, à luz das informações disponíveis, que a exportação de mercadorias a partir da parte de Chipre situada a norte da zona tampão, quando deva ser acompanhada de certificados emitidos pelas autoridades competentes da RDC, implica a exportação a partir da zona efectivamente controlada pelas autoridades da RDC. Isto fica-se simplesmente a dever ao facto de que a emissão dos certificados pressupõe medidas de controlo que não podem ser efectuadas pelas autoridades da RDC na parte da ilha situada a norte da zona tampão.

No que respeita às primeira e segunda questões

29. As primeira e segunda questões são paralelas. A primeira respeita aos certificados de origem, a segunda aos fitossanitários. À primeira vista, parece natural partir do princípio de que se deve responder do mesmo modo às duas questões. O problema crucial neste processo é o de saber se os certificados emitidos por entidades que, segundo uma interpretação literal das normas relevantes, não são competentes para os efeitos da sua emissão, podem, contudo e tendo em conta as cir-

cunstâncias especiais que informam o presente caso concreto, ser reconhecidos pelas autoridades dos Estados-membros da Comunidade. Os interessados que apresentaram observações nos presentes autos são unânimes em considerar que as duas questões merecem uma resposta uniforme.

30. Todavia, não se pode deixar de ter em mente que os sistemas normativos em questão apresentam entre si diferenças não negligenciáveis. O fundamento do certificado de origem reside no Acordo de Associação, de onde resulta, eventualmente, a necessidade de a Comunidade ter particularmente em consideração a posição da outra parte no Acordo quando proceda à interpretação das normas que regem os certificados de origem. O fundamento do certificado fitossanitário reside numa directiva de aplicação geral, adoptada pela Comunidade. Os objectivos subjacentes aos dois regimes normativos são também diferentes.

Seria um erro afastar *a priori* a ideia de que estas diferenças — e outras ainda — podem ter certa importância.

31. Portanto, consagro as considerações que se seguem à resposta a dar à primeira questão relativa ao certificado de origem.

Quanto à primeira questão

32. Os recorrentes na causa principal e o Governo helénico invocam ser sempre contrário às normas do Acordo de Associação que regem os certificados de origem admitirem os Estados-membros, aquando de uma importação de mercadorias provenientes de Chipre, certificados de origem que não sejam os emitidos pelas autoridades competentes da RDC.

33. Referem-se ao facto de que resulta dos artigos 7.° e 8.° do protocolo de 1977 sobre a origem dos produtos que o certificado de origem (certificado de circulação de mercadorias EUR.1) deve ser emitido pelas «autoridades aduaneiras do Estado de exportação», ou seja, as autoridades competentes da RDC.

34. Referem-se ainda ao facto de que resulta dos artigos 22.° e 24.° do protocolo que as regras relativas à origem não podem ser aplicadas sem uma cooperação entre as autoridades aduaneiras do Estado de exportação e as do Estado de importação. O artigo 22.° dispõe que, «tendo em vista assegurar a aplicação correcta do presente título, Chipre e a Comunidade prestam assistência mútua, por intermédio das respectivas administrações aduaneiras, para a verificação da autenticidade dos certificados de circulação de mercadorias EUR.1...». O artigo 24.°, n.° 1, prevê que «o controlo *a posteriori* dos certificados de circulação de mercadorias EUR.1...

efectua-se a título de amostragem ou sempre que as autoridades do Estado de importação tenham dúvidas fundamentadas quanto à autenticidade do documento ou à exactidão das informações relativas à origem real das mercadorias em causa». O artigo 24.°, n.° 2, prevê que, «para a aplicação no disposto no n.° 1, as autoridades aduaneiras do Estado de importação remetem o certificado de circulação de mercadorias EUR.1... às autoridades aduaneiras do Estado de exportação, comunicando-lhes, se for caso disso, os motivos de fundo ou de forma que justificam um inquérito». O artigo 24.°, n.° 3, prevê que «os resultados do controlo *a posteriori* são, no mais curto prazo, dados a conhecer às autoridades aduaneiras do Estado de importação... Quando estas contestações não puderem ser resolvidas entre as autoridades aduaneiras do Estado de importação e as do Estado de exportação, ou quando levantarem problemas de interpretação deste protocolo, serão submetidas ao Comité de Cooperação Aduaneira».

Quanto à aplicabilidade directa destas disposições

35. O Governo do Reino Unido, apoiado pela Comissão, invoca que as regras relativas à origem dos produtos constantes do protocolo de 1977 (designadamente as disposições relativas ao regime de cooperação administrativa), consideradas em conjugação com as disposições do Acordo de Associação, não são de natureza a poderem ser invocadas pelos particulares perante os tribunais nacionais.

O Governo invoca o facto de o Acordo de Associação ter por objectivo eliminar progressivamente os obstáculos às trocas comerciais entre a Comunidade e Chipre e assim contribuir para o desenvolvimento do comércio internacional. Essa cooperação deve ser realizada progressivamente e desenrola-se, portanto, em várias fases. Todas as disposições invocadas pelos recorrentes constam da parte do protocolo que respeita ao regime da cooperação administrativa relativa ao controlo da origem dos produtos. Tendo em conta a sua formulação e o seu contexto, o Governo do Reino Unido considera que estas disposições não devem ser consideradas como de aplicação directa pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

36. Este ponto de vista não é de partilhar.

Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que 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, estabelecer uma obrigação clara e suficientemente determinada, que não esteja subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer acto posterior [13].

13 — V. os acórdãos de 30 de Setembro de 1987, Demirel (12/86, Colect., p. 3719, n.° 24), e de 26 de Outubro de 1982, Kupferberg (104/81, Recueil, p. 3641, n.os 22 e 23).

37. As normas relevantes do protocolo de 1977 sobre a origem dos produtos preenchem, sem dúvida, as exigências em matéria da suficiente determinação ou as relativas à ausência de condições, e o Governo do Reino Unido, no que respeita ao objecto e à natureza do Acordo de Associação, não avançou qualquer elemento capaz de indicar que essas disposições não produzem efeito directo.

38. Com efeito, o Tribunal de Justiça, numa série de processos, partiu do princípio de que disposições análogas, constantes de acordos comerciais celebrados pela Comunidade com outros países terceiros, podem ser aplicadas pelos tribunais nacionais [14].

No que respeita à interpretação do protocolo de 1977 sobre a origem dos produtos

39. Invocando as disposições anteriormente referidas do protocolo sobre a origem dos produtos, os requerentes na causa principal e o Governo helénico sustentam ser manifestamente contrário ao protocolo aceitar, no âmbito de importações de mercadorias originárias de Chipre, certificados emitidos pela comunidade turca estabelecida na parte de Chipre situada a norte da zona tampão. Estes certificados não são emitidos pelas autoridades que, nos termos do Acordo de Associação, são os competentes para os efeitos da emissão dos certificados e está excluído, relativamente à comunidade turca estabelecida na parte de Chipre situada a norte da zona tampão, que se possa estabelecer entre as autoridades competentes do Estado de exportação e as do Estado de importação a cooperação que, no regime das regras aplicáveis, constitui seguramente um ponto essencial do dispositivo que garante a atribuição da preferência apenas aos produtos originários de Chipre.

40. O Governo do Reino Unido e a Comissão não contestam que os certificados aceites como prova de que os produtos são originários da parte de Chipre situada a norte da zona tampão não são emitidos pelas autoridades competentes nos termos do Acordo de Associação e que, na sequência do não reconhecimento dessa parte de Chipre, é impossível estabelecer totalmente a cooperação entre as autoridades competentes que está prevista no protocolo sobre a origem dos produtos.

41. Todavia, sustentam, de um modo globalmente concordante, que esta não aplicação das regras do Acordo encontra o seu fundamento e justificação na tomada em consideração, em conformidade com o Acordo, também dos interesses da população de Chipre estabelecida a norte da zona tampão. Observam que o Acordo de Associação se aplica à totalidade do território cipriota — v. o artigo 16.° do Acordo de Associação — e remetem, designadamente, para a disposição

14 — V., nesse sentido, os 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).

constante do artigo 5.° do Acordo, segundo a qual

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

42. Invocam ter ficado bem assente aquando da celebração do Acordo de Associação que as vantagens comerciais dele resultantes deviam ser estendidas à totalidade da população da ilha e que foi, designadamente, para esse efeito que foi inserida a cláusula de não discriminação constante do artigo 5.° Portanto, haveria que interpretar as regras relativas à origem dos produtos de tal modo que não se oponham ao objectivo fundamental do Acordo, que é o da supressão progressiva dos obstáculos ao comércio entre Chipre e a Comunidade. A este respeito, remetem também para o artigo 3.° do Acordo de Associação, nos termos do qual as partes contratantes se comprometem a «abster-se de tomar qualquer medida susceptível de comprometer a realização dos objectivos do acordo».

43. Em apoio da sua tese, a Comissão remete para um parecer consultivo proferido pelo Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) sobre a Namíbia [15]. Sustenta que o TIJ definiu no seu parecer uma «linha interpretativa», da qual se pode deduzir que uma política de não reconhecimento não pode ser levada até ao ponto de negar à população cipriota as vantagens concedidas por um tratado.

44. O Governo do Reino Unido e a Comissão são do entendimento de que os Estados-membros tiraram as necessárias consequências do não reconhecimento da parte da ilha situada a norte da zona tampão das Nações Unidas, uma vez que está demonstrado que recusam os certificados emitidos sob a autoridade da «República Turca de Chipre do Norte» ou nos quais conste outra designação do mesmo tipo e que as instituições comunitárias e as autoridades dos Estados-membros se abstêm de contactos oficiais com a comunidade turca estabelecida nessa parte de Chipre.

A aceitação, de facto, de certificados de origem emitidos por outras autoridades que não as competentes da RDC constitui o corolário necessário e justificável da tomada em consideração dos interesses do conjunto da população de Chipre, enquanto interesses explícitos e essenciais que devem inspirar a interpretação e a aplicação das disposições do Acordo.

15 — 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, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la CIJ*, 1971.

45. Além disso, os certificados emitidos para as exportações a partir da parte de Chipre situada a norte da zona tampão satisfazem materialmente os mesmos objectivos que os certificados emitidos pelas autoridades competentes da RDC e é possível, através de contactos informais com a comunidade turca, resolver os problemas práticos que se colocam devido à impossibilidade de efectuar a cooperação administrativa prevista no protocolo sobre a origem dos produtos.

46. Finalmente, a Comissão alega que a posição jurídica que defende no caso em apreço tem sido a constantemente seguida, pelo menos no que respeita aos certificados de origem, pelos seus serviços e que dela deu conhecimento aos órgãos do Conselho e aos Estados-membros. Em todo o caso, o Conselho manifestou o seu acordo de princípio quanto à obrigação de fazer beneficiar desse Acordo a totalidade da população de Chipre e, pelo menos, um certo número de Estados-membros aplicaram as regras em conformidade com essa concepção jurídica.

47. É incontestável, em minha opinião que a partilha de facto do território cipriota, consequência da invasão de Chipre pela Turquia, impõe problemas difíceis de resolver para as Comunidades Europeias, uma vez aceite o princípio de que o Acordo continuará a ser aplicado à totalidade da ilha.

48. Como simultaneamente se estabeleceu como princípio que o Acordo devia, na medida do possível, continuar a beneficiar a totalidade da população de Chipre, é, pelo menos, compreensível que a Comissão e as autoridades britânicas tenham considerado que a solução devia consistir em se aceitar os certificados emitidos pelos representantes da comunidade turca de Chipre estabelecida a norte da zona tampão. É também compreensível que se tenha admitido que essa solução implicava necessariamente uma cooperação, certamente limitada e absolutamente informal, com a comunidade turca, uma vez sublinhado o facto de que isso de forma alguma implicava um qualquer reconhecimento da pretensa República Turca de Chipre do Norte.

49. Contudo, em minha opinião, há um certo número de razões para entender que não é possível, com base no Acordo, estender as preferências aos exportadores que utilizam certificados emitidos pela comunidade turca estabelecida na parte de Chipre situada a norte da zona tampão.

50. Um tratamento preferencial da comunidade turca pressupõe a aceitação de certificados emitidos por entidades que não são competentes segundo as regras do Acordo de Associação e pressupõe, também, a aceitação de certificados emitidos por entidades com as quais as autoridades dos Estados-membros — na sequência da política de não reconhecimento adoptada pelas Nações Unidas — não cooperam. Portanto, não se trata apenas de uma violação das regras do Acordo relativas à determinação da autoridade formalmente competente para os efeitos da emissão

dos certificados, mas, também e sobretudo, da impossibilidade de dar cumprimento às regras relativas à cooperação administrativa após a emissão dos certificados, que reveste uma importância decisiva para o funcionamento eficaz das regras sobre a origem dos produtos.

51. A importância desta cooperação foi sublinhada por várias vezes pelo Tribunal de Justiça, por exemplo, no seu acórdão de 12 de Julho de 1984, processo 218/83, Les Rapides Savoyards e o. [16], no qual o Tribunal de Justiça, no âmbito de regras análogas constantes do acordo de livre comércio celebrado com a Suiça, declarou o seguinte:

«Resulta do conjunto destas disposições que a determinação da origem das mercadorias segundo o protocolo n.° 3 se funda numa partilha de competências entre as autoridades aduaneiras das partes no acordo de livre comércio, no sentido de que a origem é estabelecida pelas autoridades do Estado de exportação, sendo o controlo do funcionamento deste regime assegurado graças à cooperação das administrações interessadas de ambas as partes...

Todavia, este mecanismo apenas pode funcionar caso a administração aduaneira do Estado de importação reconheça as apreciações legalmente efectuadas pelas autoridades do Estado de exportação.

...

Não é de recear que a aplicação destas disposições possa facilitar práticas abusivas, tendo em conta o facto de os artigos 16.° e 17.° do protocolo n.° 3, designadamente na sua nova redacção, terem regulado em detalhe os métodos de cooperação das administrações aduaneiras interessadas em caso de contestações sobre a origem ou em caso de fraudes por parte dos exportadores ou importadores» (n.^{os} 26 e 28).

52. Os interesses da totalidade da população de Chipre, aos quais a Comissão e o Governo do Reino Unido atribuem importância decisiva para os efeitos da interpretação das disposições do Acordo, não podem, em meu entender, justificar que se ignorem as disposições claras do protocolo de 1977 sobre a origem dos produtos.

É certo que o Acordo se aplica, do ponto de vista do seu conteúdo, à totalidade do território de Chipre, como também é certo que as normas que institui em matéria do regime do comércio devem ser aplicadas de um modo não discriminatório à totalidade da população cipriota.

16 — V. Recueil, p. 3105.

Deve também considerar-se assente que a cláusula específica sobre a não discriminação de grupos da população tinha, designadamente, por objectivo garantir a igualdade de tratamento da população cipriota grega e da população cipriota turca quanto à aplicação do Acordo.

Pode ainda ter-se por assente que, durante as deliberações sobre a forma como convinha reagir à partilha de facto da ilha, os Estados-membros manifestaram o interesse que atribuíam ao facto de o Acordo continuar a beneficiar ao conjunto da sua população e, pelo menos em determinado momento, esta posição foi vista com compreensão no seio do Conselho de Associação, mesmo no que toca às relações comerciais entre Chipre e a Comunidade.

53. Contudo, daí não resulta que os esforços desenvolvidos para fazer beneficiar das vantagens do Acordo a totalidade da população cipriota — mesmo após a situação se ter profundamente alterado — possam ter por efeito serem ignoradas as normas essenciais que fazem parte do Acordo e constituem uma condição do seu funcionamento no sentido por si pretendido. Esses esforços devem ser desenvolvidos dentro do âmbito do Acordo e tendo devidamente em conta os legítimos interesses da outra parte contratante.

54. A este respeito, importa referir que a compreensão anteriormente referida, com vista a encontrar uma solução para o problema em questão, de que tinham feito prova as autoridades da RDC durante as deliberações do Conselho de Associação, desapareceu após a comunidade turca ter unilateral e ilegalmente proclamado a sua independência em 1983, o que provavelmente esteve na origem da nota verbal referida no ponto 16, na qual a RDC exprimia a sua opinião de que a aceitação de certificados de origem emitidos por outras autoridades que não as da RDC é contrária ao Acordo de Associação.

55. Por outro lado, é certo que é sempre possível tomar, em certa medida, em conta os interesses do conjunto da população de Chipre com base nas disposições em vigor. Assim, certas informações constantes do autos mostram que o Acordo continua a beneficiar ao conjunto da população, pois que os protocolos financeiros celebrados entre as partes são administrados de tal modo que os meios colocados à disposição pela Comunidade Europeia são, na prática, afectados a objectivos que beneficiam igualmente a população estabelecida a norte da zona tampão.

56. A alegada necessidade de interpretar as regras do Acordo de tal modo que seja possível aplicá-las também à população que habita a norte da zona tampão resulta designadamente, segundo a Comissão e o Governo do Reino Unido e como já foi referido, da proibição de proceder a discriminações entre os dois grupos que compõem a

população constante do artigo 5.° do Acordo. É, em meu entender, correctamente que se invoca que as condições que justificavam a aplicação desse princípio desapareceram após a partilha de facto de Chipre, e que, portanto, já não é possível tratar plenamente do mesmo modo os dois grupos da população. Em todo o caso, assim deve ser em circunstâncias como as presentes, pois que o tratamento uniforme tem como pressuposto poderem as autoridades dos Estados-membros da Comunidade Europeia cooperar com as autoridades cipriotas.

57. Como já referi, a Comissão invoca que a sua interpretação do Acordo de Associação pode encontrar apoio no parecer consultivo dado pelo TIJ sobre o caso da Namíbia.

58. O parágrafo constante do parecer consultivo proferido pelo TIJ que é citado pela Comissão tem, em meu entender, pouca importância — se é que tem alguma — para o caso em apreço. A Comissão sobrestima o facto de o TIJ sublinhar a necessidade de se ter em conta os interesses da população em causa e subestima a importância das diferenças reais que existem entre as duas situações.

Foi pedido ao TIJ que proferisse um parecer sobre as consequências jurídicas para os Estados da presença contínua da África do Sul na Namíbia, não obstante a Resolução 276/1970. A África do Sul não administrava a Namíbia em conformidade com o regime previsto para os territórios sob mandato, pelo que a Assembleia Geral das Nações Unidas tinha, em várias resoluções, intimado a África do Sul a pôr termo ao mandato que exercia sobre esse território. Não tendo a África do Sul dado cumprimento a estas resoluções, o Conselho de Segurança impôs aos Estados-membros das Nações Unidas a «obrigação de não manterem com a África do Sul, actuando em nome ou a respeito da Namíbia, contactos ou relações de natureza económica ou outra que sejam de natureza a reforçar a autoridade da África do Sul sobre este território».

O TIJ considerou, designadamente, o seguinte:

— «Quanto aos tratados bilaterais em vigor, os Estados-membros devem abster-se de invocar ou aplicar os tratados ou as disposições dos tratados que tenham sido celebrados pela África do Sul em nome ou a respeito da Namíbia e que necessitem de uma colaboração intergovernamental activa.» (n.° 122).

— «As restrições que implica o não reconhecimento da presença da África do Sul na Namíbia e as disposições expressas do n.° 5 da Resolução 216 (1970) impõem aos Estados-membros a obrigação de não manterem com a África do Sul, actuando em nome ou a respeito da Namíbia, contactos ou relações de carácter económico ou outro que sejam da natureza a reforçar a autoridade da África do Sul nesse território» (n.° 124).

— «De um modo geral, o não reconhecimento da administração sul-africana nesse território não deve ter como consequência privar o povo namíbio das vantagens que possa obter da cooperação internacional. Em especial, embora as medidas tomadas oficialmente pelo Governo sul-africano em nome ou a respeito da Namíbia após a cessação do seu mandato sejam ilegais ou nulas, essa nulidade não pode estender-se a actos, como a inscrição dos nascimentos, casamentos ou falecimentos no registo civil, cujos efeitos, a serem ignorados, apenas o seriam em detrimento dos habitantes do território» (n.° 125).

É manifesto que, no seu parecer, o TIJ atribuiu importância ao facto de as sanções do Conselho de Segurança terem sido decididas no interesse da população da Namíbia [17]. Este facto teve indubitavelmente importância para a declaração do TIJ de que as sanções não devem ser estendidas aos actos das autoridades públicas que sejam favoráveis ao cidadão da Namíbia e cujo reconhecimento não possa, na prática, confortar a presença sul-africana na Namíbia.

As circunstâncias dos presentes autos são diferentes, quanto mais não seja porque o presente processo diz respeito à questão de saber se os Estados-membros da Comunidade têm o direito — em violação das normas expressas de um acordo internacional existente que versa sobre essa questão — de aceitar «actos dos poderes públicos» cujo objectivo é permitir o comércio com os operadores de uma região que não pode ser reconhecida de acordo com as resoluções do Conselho de Segurança.

59. Os presentes autos concernem à questão do reconhecimento de actos jurídicos que não são do tipo dos referidos na passagem do parecer do TIJ relativa aos actos dos poderes públicos tomados no interesse da população e, no presente caso, trata-se de uma situação na qual a posição respectiva dos grupos da população em causa não é comparável.

17 — A TIJ declarou a este respeito o seguinte: «Quanto às consequências gerais da presença ilegal da África do Sul na Namíbia, todos os Estados devem recordar-se de que esta causa prejuízo a um povo que necessita da assistência da comunidade internacional para atingir os objectivos correspondentes à missão sagrada da civilização» (n.° 127).

60. Também não se pode presumir que a concepção jurídica desenvolvida pela Comissão e o Governo do Reino Unido corresponde a uma concepção jurídica geralmente admitida na Comunidade. Uma coisa é afirmar que o Acordo deve, na medida do possível, beneficiar ao conjunto da população e outra é, a partir dessa premissa, chegar à conclusão de que as autoridades dos Estados-membros podem ou devem aceitar certificados diferentes dos emitidos pelas autoridades competentes da RDC. No decurso das suas discussões no seio do Conselho, os Estados-membros foram constantemente unânimes em considerar que o Acordo deve, em princípio, beneficiar ao conjunto da população, mas, manifestamente, não chegaram a um acordo para daí retirarem a consequência já referida relativamente ao reconhecimento dos certificados.

61. A Comissão invoca que sustentou sempre a ideia de que o Acordo podia ser interpretado de tal modo que os certificados em litígio possam ser utilizados pelas autoridades dos Estados-membros e que a sua posição se traduziu, na prática, no facto de ter transmitido aos Estados-membros espécimes, designadamente, dos carimbos da comunidade turca susceptíveis de serem utilizados no âmbito da emissão dos certificados de origem.

Além das dúvidas que concretamente foram suscitadas quanto à questão de saber se a concepção jurídica da Comissão era clara e nítida e das dúvidas suscitadas pelo Governo helénico quanto à questão de saber se a Comissão transmitiu efectivamente os referidos espécimes de carimbos a de todos os Estados-membros, não creio que se possa atribuir *per se* à concepção jurídica da Comissão uma importância decisiva. No seu despacho de 13 de Junho de 1991 no processo Sunzest [18], o Tribunal sublinhou que «nenhuma disposição da Directiva 77/93 atribui competência à Comissão para tomar decisões quanto à sua interpretação, apenas lhe sendo possível exprimir a sua opinião — o que, de resto, sempre pode fazer — que de forma alguma vincula as autoridades nacionais» (n.° 13). Eu creio que o mesmo vale no que concerne aos certificados de origem.

62. Como já foi referido, a Comissão informou ao Tribunal de Justiça que, pelo menos, um certo número de Estados-membros seguiram a posição por si defendida. Eu creio que poderia constituir um importante elemento de interpretação o facto de se poder considerar provado que os Estados-membros aceitaram, na prática e após o problema se ter suscitado, os certificados de origem emitidos por outras autoridades que não as competentes da RDC. Segundo as informações disponíveis, é certo que foi esse o caso das autoridades do Reino Unido. Segundo outras informações, as autoridades dos Países Baixos e — de acordo com as informações for-

18 — Processo anteriormente referido.

necidas por empresas cipriotas turcas — de certos outros Estados-membros adoptaram a mesma atitude. Em contrapartida, também não há dúvida de que as autoridades gregas nunca o fizeram e que o Governo irlandês indicou, na audiência, que não partilha da concepção jurídica da Comissão. Portanto, os Estados-membros da Comunidade não defendem uma concepção jurídica uniforme.

63. Eu creio que é necessário atribuir importância determinante a esta deplorável situação.

64. Esta situação deve ser considerada à luz do argumento exposto pelo Governo helénico e os recorrentes na causa principal de que a aplicação do Acordo de Associação pelas autoridades britânicas constitui uma violação das normas do Tratado em matéria da política comercial comum. De acordo com este raciocínio, ao proceder desse modo, as autoridades britânicas arrogaram-se da competência para proceder a uma derrogação, a título autónomo, às normas comuns aplicáveis à importação de mercadorias provenientes de países terceiros.

65. Eu entendo que esta tese não é, por certo, correcta. É evidente, com efeito, que a tese das autoridades britânicas é a de que actuaram no âmbito de uma interpretação correcta das relevantes normas comunitárias.

66. Contudo, a referência à política comercial comum é essencial por uma outra razão. Com efeito, chama a atenção para o facto de que uma situação jurídica em que as normas comunitárias não são interpretadas ou aplicadas uniformemente nos Estados-membros relativamente à importação de mercadorias provenientes de Chipre é, em princípio, contrária às exigências que resultam da existência de uma política comercial comum. É inaceitável neste domínio — como em todos os outros domínios regidos pelo direito comunitário — que as normas sejam interpretadas e aplicadas de forma diferente nos Estados-membros, salvo quando exista uma clara atribuição de competências que vá nesse sentido. No domínio da política comercial é especialmente importante que as normas comunitárias sejam aplicadas de um modo uniforme, pois que a aplicação do direito a que proceda o Estado de importação pode ter incidência directa relativamente aos outros Estados-membros no marco da livre circulação das mercadorias no âmbito do mercado interno.

67. Ainda que em certa medida se possa compreender, como já foi referido, que, nas circunstâncias absolutamente especiais do caso em apreço, a Comissão tenha considerado não haver razão suficiente para tentar conseguir que o direito comunitário fosse uniformemente aplicado nos Estados-membros, semelhante situação jurídica não pode perpetuar-se.

68. Nas observações que apresentou, a Comissão indicou, de resto, ter consciência

de que a realização do mercado interno torna a presente situação jurídica cada vez mais insustentável e que, por essa razão, tem a intenção de propor iniciativas susceptíveis de resolver os problemas existentes de um modo satisfatório.

69. Enquanto as iniciativas da Comissão não tiverem resultado na introdução de alterações ao regime em vigor, não creio ser possível chegar a outra conclusão que não seja a de que a posição jurídica comum aplicável em todos os Estados-membros deve ser a resultante das normas expressas do Acordo de Associação, ou seja, de que as autoridades dos Estados-membros não estão autorizadas a aceitar certificados de origem emitidos por outras entidades que não as autoridades competentes da RDC.

70. Portanto, eu creio que não há que examinar a questão de saber se o facto de as autoridades dos Estados-membros das Comunidades Europeias aceitarem certificados emitidos pela comunidade turca estabelecida na parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas constitui uma violação do direito internacional e, designadamente, das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o não reconhecimento do regime estabelecido nessa parte da ilha.

Quanto à segunda questão relativa aos certificados fitossanitários

71. Como já foi referido, a directiva fitossanitária dispõe no artigo 12.°, n.° 1, alínea b), que os certificados devem ser emitidos pelos «serviços autorizados com base nas disposições legislativas ou regulamentares do país».

72. A argumentação de base constante das observações apresentadas a respeito da questão da legalidade da aceitação dos certificados fitossanitários emitidos por outras entidades que não as autoridades competentes da RDC é a mesma que defendem os interessados (ver o anteriormente exposto) a propósito dos certificados de origem.

73. Todavia, pode-se indicar relativamente ao certificado fitossanitário que na directiva não constam regras especiais relativas a uma cooperação formal entre as autoridades sanitárias do Estado de exportação e as do Estado de importação. A directiva pressupõe que as autoridades sanitárias do país de importação podem proceder a um controlo a título autónomo. É por esta razão que as autoridades dos Estados-membros têm a faculdade de, eventualmente, efectuarem um controlo sanitário particularmente intenso no âmbito da importação de mercadorias prove-

nientes da parte de Chipre situada a norte da zona tampão. Em contrapartida, é também apropriado observar que é particularmente importante neste domínio que, na prática, exista uma possibilidade de cooperação, fundada na confiança, entre as respectivas autoridades fitossanitárias do país de exportação e do país de importação. Neste domínio, não se trata apenas de interesses económicos, mas também do interesse, decisivo, da protecção fitossanitária nos Estados-membros da Comunidade.

74. Importa referir que, na sequência de alterações introduzidas na directiva e que entraram em vigor em 1 de Junho 1993, um novo regime foi instituído, nos termos do qual os produtos abrangidos pela directiva podem, a partir de agora e após terem sido importados e objecto de um controlo num Estado-membro, ser livremente comercializados no território da Comunidade [19]. O novo regime torna ainda mais importante a necessidade de uma aplicação uniforme das normas nas importações provenientes de Chipre. Antigamente e no caso da reexpedição no interior da Comunidade de mercadorias importadas por um determinado Estado-membro, os Estados-membros para os quais as mercadorias eram reexpedidas podiam proibir a sua importação, recusando o reconhecimento do certificado especial de reexpedição que se destina a acompanhar essas mercadorias.

75. Creio que não há, no presente domínio, que optar por uma interpretação diferente da proposta para o âmbito dos certificados de origem. Assim, a directiva fitossanitária deve também ser interpretada no sentido de que as mercadorias exportadas de Chipre só podem ser acompanhadas de certificados fitossanitários emitidos pelos serviços para esses efeitos designados pela RDC.

Quanto às terceira, quarta e quinta questões

76. Recorde-se que o órgão jurisdicional de reenvio colocou a questão de saber qual a importância que convém atribuir às circunstâncias de a exportação de produtos da parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas, acompanhada de certificados emitidos pela comunidade turca, ser eventualmente impossível ou estar seriamente dificultada, e de os certificados emitidos pela comunidade turca apresentarem eventualmente o mesmo grau de fiabilidade que os emitidos pelas autoridades da RDC.

77. Recorde-se também que, no âmbito da resposta que proponho às duas primeiras questões, considerei que era mais apropriado considerar provado estar a exportação a partir da parte em questão da ilha, no mínimo, seriamente dificultada, só podendo ser efectuada mediante certificados emitidos pela comunidade turca estabelecida na parte de

19 — V. Directiva 93/19/CEE (JO L 96, p. 33).

Chipre situada a norte da zona tampão, e que os referidos certificados são considerados como apresentando garantias de fiabilidade.

78. Resulta da resposta que proponho às duas primeiras questões que as normas relevantes se opõem, em princípio, à aceitação dos certificados em questão, ainda que se considerem provadas as circunstâncias referidas nas terceira e quarta questões.

79. Todavia, creio que se deve ter em atenção as observações do Governo helénico sobre a questão das possibilidades práticas para proceder também a exportações de mercadorias provenientes da parte de Chipre situada a norte da zona tampão através de certificados emitidos pelas autoridades da RDC. Em primeiro lugar, o governo refere que foi a própria comunidade turca estabelecida a norte da zona tampão que tomou a decisão de não utilizar os certificados de exportação emitidos pelas autoridades da RDC, e que, no seu entender, as autoridades da RDC também emitem os certificados requeridos para as mercadorias provenientes da parte de Chipre situada a norte da zona tampão desde que possam proceder ao controlo exigido para a exportação através dos portos e aeroportos da RDC. Este governo é da opinião de que, caso esta última premissa se venha a revelar infundada, estaremos na presença de uma situação diferente daquela que actualmente existe.

80. Entendo que não é possível excluir que, caso a premissa referida pelo governo se venha a revelar infundada, será possível encontrar uma base jurídica correcta para resolver o problema assim colocado, de modo a se poderem admitir os certificados fitossanitários emitidos pela comunidade turca estabelecida a norte da zona tampão.

Todavia, não há que analisar esta questão no âmbito dos presentes autos. Com efeito, à luz das informações disponíveis, está assente que não se verificou, na prática e da parte da comunidade turca, uma tentativa para proceder à exportação das mercadorias mediante os certificados emitidos pelas autoridades competentes da RDC.

81. Todos os interessados que apresentaram observações nos presentes autos estão de acordo em considerar que não tem importância, para os efeitos da resposta a dar à parte da terceira questão referente à eventual impossibilidade de proceder à exportação ou à existência de sérios entraves à exportação, verificar se essa impossibilidade ou esses entraves foram provocados pela comunidade turca estabelecida na parte de Chipre situada a norte da zona tampão.

82. Salvo uma alteração da situação que se venha a verificar como exposto no ponto 80 anterior, estou de acordo com esta afirmação.

83. À luz dos precedentes comentários sobre o significado das terceira, quarta e quinta questões, considero que se justifica propor nas minhas presentes conclusões uma resposta apenas às duas primeiras questões.

Conclusão

84. Com base nas considerações expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pela High Court do seguinte modo:

«1) Quando as importações para um Estado-membro de citrinos ou de batatas originários de Chipre sejam acompanhadas de certificados de circulação de mercadorias EUR.1 emitidos pela comunidade turca estabelecida na parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas e não pelos funcionários autorizados pela República de Chipre, o direito comunitário implica que um Estado-membro está impedido de autorizar estas importações.

2) Quando as importações para um Estado-membro de citrinos (com a exclusão dos limões) e de batatas originários de Chipre sejam acompanhadas de certificados fitossanitários emitidos pela comunidade turca estabelecida na parte de Chipre situada a norte da zona tampão das Nações Unidas e não pelos funcionários devidamente autorizados pela República de Chipre, o direito comunitário implica que um Estado-membro está impedido de autorizar estas importações.»