CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 24 de Fevereiro de 2000 *

I — Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial apresentado pela House of Lords (Reino Unido) tem por origem a reacção das sociedades que exportam citrinos originários da parte de Chipre situada ao norte da zona tampão das Nações Unidas à decisão do Tribunal de Justiça no acórdão Anastasiou e o. [1] (a seguir «acórdão Anastasiou») nos termos do qual as autoridades de um Estado-Membro não tinham competência para aceitar, no momento da importação de citrinos provenientes de Chipre, certificados fitossanitários emitidos por autoridades que não fossem as autoridades competentes da República de Chipre. As sociedades em questão começaram então a exportar os produtos destinados à Comunidade fazendo-os transitar por um porto turco, onde os certificados fitossanitários lhes eram emitidos pelas autoridades turcas competentes. Embora este processo tenha repercussões sobre a situação política conturbada da República de Chipre [2], os problemas jurídicos relacionam-se com o sistema de controlo fitossanitário das plantas e produtos vegetais provenientes de países terceiros e importados para a Comunidade.

II — Contexto factual e jurídico

i) *Disposições legislativas comunitárias*

2. O objectivo da Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-Membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais e contra a sua propagação no interior da Comunidade [3], é prevenir a diminuição da produção vegetal na Comunidade, tomando medidas de protecção contra a introdução de organismos prejudiciais [4]. Para este efeito, a mesma obriga os Estados-Membros a adoptarem certas regras, que regem a introdução no seu território de plantas e produtos vegetais provenientes de outros Estados-Membros e de países terceiros.

3. No que respeita às importações provenientes de países terceiros, o artigo 12.º [5]

* Língua original: inglês.

1 — Acórdão de 5 de Julho de 1994 (C-432/92, Colect., p. I-3087, n.º 65 e parte decisória).

2 — Para uma ideia geral, ver o n.º 13 do acórdão Anastasiou e os n.ºs 9 a 14 das conclusões do advogado-geral C. Gulmann.

3 — JO L 26, p. 20 (a seguir «directiva»). O seu título inicial foi modificado pela Directiva 91/683/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1991 (JO L 376, p. 29).

4 — V. os segundo, terceiro, quarto, quinto e sexto considerandos do preâmbulo da directiva.

5 — Modificado pela Directiva 80/392/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1980 (JO L 100, p. 32; EE 03 F17 p. 224); a Directiva 85/574/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1985 (JO L 372, p. 25; EE 03 F40, p. 106), e a Directiva 91/683, já referida. Contrariamente à República da Turquia, a República de Chipre não é parte na Convenção Internacional para a Protecção das Plantas, mencionada no artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da directiva. Foi declarado na audiência que a República de Chipre assinou a convenção em 1999.

da directiva, na versão aplicável no momento em que ocorreram os factos controvertidos, está redigida da forma seguinte:

«1. Os Estados-Membros determinarão pelo menos para a introdução no seu território das plantas, produtos vegetais e outros objectos enumerados na parte B do anexo V e provenientes de países terceiros:

a) Que estas plantas, produtos vegetais ou outros objectos, assim como as suas embalagens, sejam minuciosamente examinadas oficialmente, na totalidade ou numa amostragem representativa e em caso de necessidade, os veículos que asseguram o seu transporte serão igualmente examinados oficialmente, a fim de assegurar:

— que não estão contaminados pelos organismos prejudiciais enumerados no anexo I, parte A,

— no que respeita às plantas e produtos vegetais enumerados no anexo II, parte A, que eles não estão contaminados por organismos prejudiciais que figurem nesta parte do anexo,

— no que respeita às plantas, produtos vegetais e outros objectos enumerados no anexo IV, parte A, que respondam às exigências particulares que figuram nesta parte do anexo;

b) Que devem ser acompanhadas dos certificados prescritos nos artigos 7.° e 8.° e que um certificado fitossanitário não pode ser emitido mais de 14 dias antes da data em que as plantas, produtos vegetais ou outros objectos deixaram o país expedidor. Os certificados serão emitidos pelos serviços autorizados para esses fins no âmbito da Convenção Internacional para a Protecção das Plantas ou — no caso de países não contratantes — com base em disposições legislativas ou regulamentares do país em questão. De acordo com o procedimento previsto no artigo 16.°, podem ser estabelecidas listas de serviços autorizados a conceder certificados, pelos diferentes países terceiros.

...»

4. O artigo 7.°, n.° 1 [6], da directiva está redigido da seguinte forma:

«Quando, com base no exame prescrito nos n.os 1 e 2 do artigo 6.°, se considere estarem preenchidas as condições que dele constam, pode ser emitido um certificado fitossanitário conforme ao modelo da parte A do anexo VIII...»

O artigo 8.°, n.° 2 [7], está redigido da seguinte forma:

«Quando as plantas, produtos vegetais ou outros objectos provenientes de um Estado-Membro foram objecto, num segundo Estado-Membro, de um fraccionamento ou de um armazenamento, ou foram submetidas a uma modificação de embalagem e foram depois objecto de uma introdução de embalagem e foram depois objecto de uma introdução num terceiro Estado-Membro, o segundo Estado-Membro está dispensado de proceder a um novo exame que corresponde às disposições do artigo 6.°, se for constatado oficialmente que estes produtos não se submeteram a nenhum risco que ponha em causa o cumprimento das condições enumeradas no artigo 6.° Neste caso é entregue um certificado fitossanitário de reexpedição, conforme ao modelo fixado na parte B do anexo VIII redigido pelo menos numa das línguas oficiais da Comunidade e preenchido, salvo no que respeita ao carimbo e à assinatura, inteiramente em letras maísculas ou inteiramente em caracteres dactilografados, de preferência numa das línguas oficiais do Estado-Membro destinatário. Este certificado deve estar anexo ao certificado fitossanitário entregue pelo primeiro Estado-Membro ou à sua cópia autenticada. Este certificado pode ser intitulado certificado fitossanitário de reexportação.

...»

5. Nos termos do artigo 6.° [8] da directiva:

«1. Os Estados-Membros determinarão pelo menos para introdução, num outro Estado-Membro, as plantas ou produtos vegetais enumerados na parte A do anexo V, que estes, bem como as suas embalagens sejam minuciosamente examinadas oficialmente na totalidade ou numa amostra representativa, e que em caso de necessidade, os veículos que assegurem o seu transporte sejam igualmente examinados oficialmente a fim de assegurar

a) que não estão contaminados pelos organismos prejudiciais enumerados no anexo I, parte A;

b) no que respeita às plantas e produtos vegetais enumerados no anexo II, parte A, que não estejam contaminadas pelos organismos prejudiciais respecti-

6 — Modificado pela Directiva 85/574, já referida.
7 — Alterado pela Directiva 85/574, já referida.
8 — Na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/683, já referida.

vos, que figuram nesta parte do anexo;

c) no que respeita às plantas, produtos vegetais ou outros objectos enumerados no anexo IV, parte A, que correspondem às exigências particulares respectivas que constam desta parte do anexo.

...

4. ...

Os controlos oficiais referidos nos n.os 1, 2 e 3 serão conduzidos de acordo com as seguintes disposições:

a) devem abranger todas as plantas e produtos vegetais em causa, cultivados, produzidos ou utilizados pelo produtor, ou existentes nas suas instalações sob qualquer outra forma, bem como o meio de cultura aí utilizado;

b) devem ser efectuados nas instalações do produtor, de preferência no local de produção;

c) devem ser efectuados regularmente em ocasiões apropriadas, pelo menos uma vez por ano, e pelo menos por meio de observação visual, sem prejuízo dos requisitos específicos enumerados no anexo IV; podem ser realizadas actividades posteriores desde que tal esteja previsto nos termos do n.º 7.

Todos os produtores abrangidos pelo controlo oficial, tal como previsto no segundo parágrafo nos termos dos n.os 1 a 4, devem ser inscritos num registo oficial sob um número de registo que permita a sua identificação. A Comissão terá acesso, a seu pedido, aos registos oficiais assim elaborados.»

O artigo 9.º, n.º 1 [9], da directiva está redigido da seguinte forma:

«1. No caso das plantas, produtos vegetais e outros objectos a que sejam aplicáveis as exigências especiais que constam da parte A do anexo IV e em conformidade com o disposto no artigo 7.º, o certificado fitossanitário oficial exigido deverá ser emitido

9 — Na redacção que lhe foi dada pela Directiva 89/439/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1989 (JO L 212, p. 106).

no país de origem das plantas, produtos vegetais e outros objectos, salvo:

— no caso da madeira, se...

— noutros casos, na medida em que as exigências especiais estabelecidas na parte A do anexo IV puderem ser satisfeitas noutros locais que não o de origem.»

6. O anexo V [10] da directiva intitula-se «Plantas, produtos vegetais e outros materiais que devem ser submetidos a uma inspecção fitossanitária no local de produção, se forem originários da Comunidade, antes de entrarem em circulação na Comunidade, ou no país de origem ou no país expedidor, se forem originários do exterior da Comunidade, antes de ser permitida a sua entrada na Comunidade». Os citrinos são mencionados entre as plantas e produtos vegetais enumerados na parte B do anexo V da directiva.

7. O anexo IV, parte A, da directiva fixa as exigências especiais para os «frutos de Citrus L., Fortunella Swingle, Poncirus Raf. e os seus híbridos, originários de países terceiros» [11]. Aí se estabelece que os frutos devem estar isentos de pedúnculos e folhas e a embalagem deve dispor de uma «marca de origem adequada». Além disso, quando provêm de países terceiros nos quais se conhece a existência de certas doenças, os frutos devem ser acompanhados do certificado oficial apropriado. Ora, toda a gente concorda em afirmar que estas doenças não são conhecidas em Chipre. Pelo contrário, os citrinos de Chipre podem ser alvo de organismos prejudiciais enumerados nos anexos I e II da directiva. Parece que os mais preocupantes destes organismos são Thrips palmi Karny (ponto a24) e Xylella fastidiosa (ponto b1), mencionados no anexo I, parte A, capítulo I, da directiva, e Scirothirps aurantii Faure (ponto a25), mencionado no anexo II, parte A, capítulo I.

ii) *A Convenção Internacional para a Protecção das Plantas*

8. Embora a Convenção Internacional para a Protecção das Plantas, concluída em Roma em 6 de Dezembro de 1951 [12] (a seguir «convenção») tenha conduzido em certa medida a uma aproximação das legislações fitossanitárias, mostrou-se necessária uma harmonização mais estreita,

10 — Na redacção que lhe foi dada pela Directiva 92/98/CEE do Conselho, de 16 de Novembro de 1992 (JO L 352, p. 1). Intitulava-se inicialmente: «Plantas, produtos vegetais e outros objectos que devem ser submetidos, para introdução em todos os Estados-Membros, a um exame fitossanitário por parte do país de origem ou de expedição».

11 — Estas exigências particulares foram acrescentadas ao anexo IV, parte A, pela Directiva 92/103/CEE da Comissão, de 1 de Dezembro de 1992, que altera os anexos I, II, III e IV da Directiva 77/93 do Conselho relativa a medidas de protecção contra a introdução na Comunidade de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais e contra a sua propagação no interior da Comunidade (JO L 363, p. 1).

12 — United Kingdom Treaty Series n.º 16 (1954).

sob a forma de directiva, independentemente desta cooperação internacional [13]. A cláusula IV, n.º 1, da convenção prevê nomeadamente:

«As partes contratantes comprometem-se a tomar as medidas necessárias para instituir, o mais brevemente possível, e na medida das suas possibilidades:

a) uma organização oficial para protecção das plantas, especialmente encarregada:

i) da inspecção das plantas vivas, das terras cultivadas (incluindo os campos, plantações, viveiros e estufas) e as plantas e produtos vegetais armazenados ou em vias de transporte, tendo especialmente em vista assinalar a existência, a aparição ou a propagação dos inimigos das plantas e lutar contra estes inimigos;

...

iv) da emissão de certificados respeitantes ao estado fitossanitário e à proveniência das remessas de plantas e produtos vegetais...

...»

iii) *O acórdão Anastasiou*

9. A comunidade turca instalada na parte situada ao norte da zona tampão das Nações Unidas (a seguir «parte setentrional de Chipre») autoproclamou-se «República Turca de Chipre do Norte» (a seguir «RTCN»), a qual não foi, todavia, reconhecida nem pela Comunidade nem por qualquer dos seus Estados-Membros. Estes últimos reconhecem a República de Chipre como Estado soberano cujo território compreende a totalidade da ilha com excepção das zonas das bases soberanas do Reino Unido. No acórdão Anastasiou, o Tribunal de Justiça apreciou, na sequência do pedido prejudicial da High Court of Justice (England & Wales), a questão de saber se, à luz da directiva, o direito comunitário proibia aos Estados-Membros ou, pelo contrário, lhes impunha que aceitassem as importações de citrinos (entre outros) originários de Chipre acompanhados de certificados fitossanitários emitidos pela comunidade turca da parte setentrional de Chipre e não pelos funcionários devidamente autorizados da República de Chipre.

13 — Sexto e sétimo considerandos do preâmbulo da directiva.

10. O Tribunal de Justiça declarou:

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

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

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

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

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

66 A situação especial de Chipre, relacionada com a sua partilha de facto e que informa as hipóteses avançadas nas terceira, quarta e quinta questões prejudiciais, não é de molde a alterar, no

que toca às exportações de produtos provenientes da sua parte norte e quanto... aos certificados fitossanitários, as interpretações a consagrar em última análise.»

11. O Tribunal declarou também que os certificados de circulação EUR 1 emitidos pela comunidade turca da parte setentrional de Chipre não podiam ser aceites como elementos de prova de que as mercadorias eram originárias de Chipre para efeitos de aplicação das tarifas preferenciais instituídas pelo Acordo de Associação Comunidade Europeia-Chipre [14]: «... o sistema de certificados de circulação, enquanto meios de prova da origem dos produtos, assenta no princípio da confiança institucional e da cooperação entre as autoridades competentes do Estado de exportação e do Estado de importação» [15]. A cooperação efectiva com as autoridades de uma entidade não reconhecida é impossível [16].

iv) O *presente processo*

12. Na sequência do acórdão Anastasiou, duas empresas que importavam citrinos e batatas para o Reino Unido da parte setentrional de Chipre, e que se tinham constituído intervenientes no processo principal, a saber, a Cypfruvex (UK) Limited e a Cypfruvex Fruit and Vegetable (Cypfruvex) Enterprises Limited (a seguir «intervenientes»), tomaram novas disposições, concluindo um acordo com uma sociedade turca, a Citex, que, na realidade, faz parte do mesmo grupo. Os navios que transportam os citrinos fazem actualmente escala no porto turco de Mersin, onde as autoridades turcas competentes emitem certificados que atestam que os frutos foram examinados em conformidade com a legislação em vigor e que estão em conformidade com a regulamentação fitossanitária aplicável no país de importação. Em geral, os navios permanecem no porto menos de 24 horas. Os frutos não são descarregados nem desalfandegados. São elaborados conhecimentos de carga separados para a sua expedição para a Turquia e da Turquia para o país de importação. Como os certificados de circulação EUR 1 não são emitidos pelas autoridades da República de Chipre, as mercadorias não beneficiam das tarifas preferenciais instituídas pelo acordo de associação celebrado com a República de Chipre quando entram na Comunidade. As mesmas disposições foram tomadas no que respeita às batatas.

13. A sociedade S. P. Anastasiou (Pissouri) Limited e um certo número de outros produtores e exportadores de citrinos e de batatas estabelecidos na parte de Chipre situada ao sul da zona tampão das Nações Unidas, que já tinham proposto a acção que conduziu ao acórdão Anastasiou (a seguir «demandantes»), pediram à High Court of Justice, no âmbito deste litígio, que decidisse que o ministro da Agricultura, da Pesca e da Alimentação (a seguir «demandado») devia recusar a entrada no Reino Unido dos citrinos e das batatas produzidas na parte setentrional de Chipre, se os

14 — Acordo de 19 de Dezembro de 1972 que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre, 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).

15 — N.º 38 do acórdão.

16 — N.ºs 38 a 41 do acórdão.

mesmos não fossem acompanhados de certificados fitossanitários emitidos pelas autoridades competentes da República de Chipre. As intervenientes intervieram uma vez mais em apoio das conclusões do demandado. No que respeita aos citrinos, o pedido foi julgado improcedente na primeira instância e no recurso interposto para a Court of Appeal, o que levou as demandantes a interpor o presente recurso para a House of Lords. O pedido foi julgado procedente no que respeita às batatas; não foi interposto recurso, sem dúvida pelo facto de as batatas originárias de Chipre serem potencialmente sujeitas às doenças mencionadas no anexo IV, parte A, da directiva, que só podem ser detectadas na zona do respectivo cultivo.

14. A House of Lords considerou, em síntese, que a questão essencial era saber «se, no caso de as intervenientes não poderem legalmente importar esses citrinos directamente para o Reino Unido com certificados emitidos pela RTCN, podiam fazê-lo expedindo-os para um porto turco a partir do qual, acompanhados de certificados fitossanitários emitidos neste porto, são reexpedidos para o Reino Unido por uma sociedade turca que, na realidade, se identifica com as intervenientes». Submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Nos termos do artigo 12.°, n.° 1, alínea b), da Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-Membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais, com a redacção actual (a seguir 'directiva'), um Estado-Membro tem o direito de aceitar (e, na afirmativa, em que circunstâncias e sob que condições) a introdução no seu território de plantas definidas na directiva (a seguir 'plantas') provenientes de países terceiros e enumeradas no anexo V, parte B, da directiva, quando essas plantas sejam apenas acompanhadas de um certificado fitossanitário emitido por um país terceiro a partir do qual as plantas foram transportadas para a Comunidade, e não de um certificado fitossanitário emitido pelo país terceiro de origem?

2) A resposta à questão 1 será diferente — e, na afirmativa, de que forma — se as plantas em causa estiverem sujeitas a exigências especiais fixadas no anexo IV, parte A, 1, da directiva, que podem ser preenchidas em países terceiros que não o de origem na acepção do artigo 9.°, n.° 1, da directiva?

3) O acórdão do Tribunal de Justiça no processo Anastasiou (C-432/92, Colect. 1994, p. I-3087) deve ser interpretado e aplicado no sentido de que impede que as autoridades de um Estado-Membro permitam a importação de citrinos originários da parte de Chipre a norte da zona tampão das Nações Unidas, quando sejam acompanhados de um certificado fitossanitário emitido pelas autoridades de outro país terceiro a partir do qual esses citrinos

foram transportados para a Comunidade?

4) As respostas às questões anteriores serão diferentes se:

a) as plantas em questão nunca tiverem sido importadas para o país terceiro em que foi emitido o certificado fitossanitário que as acompanhava ao entrarem na Comunidade, no sentido de que nunca foram descarregadas do navio em questão e/ou nunca foram desalfandegadas; e/ou

b) as exigências especiais que se aplicavam às plantas em causa já tiverem sido satisfeitas no país de origem?

5) As respostas às questões 1 e 2 serão diferentes caso as plantas em causa tenham sido apresentadas para certificação num país terceiro que não o país de origem, não por razões fitossanitárias, mas para não ser necessário obter um certificado fitossanitário das autoridades competentes do país de origem?»

III — Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

15. As demandantes, as intervenientes, a República Helénica, o Reino Unido e a Comissão apresentaram observações escritas e orais. As intervenientes, o Reino Unido e a Comissão sustentam que os citrinos originários de Chipre podem ser legalmente importados quando são emitidos certificados fitossanitários apropriados pelas autoridades competentes de um Estado terceiro diferente da República de Chipre a partir do qual os produtos são reexportados com destino à Comunidade. As demandantes e a República Helénica sustentam a tese oposta, ou seja, que tais importações são contrárias à directiva, a não ser que os produtos em questão sejam acompanhados de certificados fitossanitários emitidos pelas autoridades competentes do país terceiro de origem, neste caso, a República de Chipre.

i) *Argumentos a favor da autorização de importação*

16. As grandes linhas de argumentação a favor da autorização de importação nas circunstâncias semelhantes às do presente processo são as seguintes. Neste momento, e por razões práticas válidas, os certificados fitossanitários emitidos em países terceiros «de expedição» são geralmente aceites; na audiência, o advogado do Reino Unido deu o exemplo das árvores abatidas no norte dos Estados Unidos e transformadas no Canadá durante um período que excede 14 dias, para depois serem exportadas para a Comunidade, numa data em que o certificado emitido pelos Estados Unidos da América já não seria conforme com o

artigo 12.°, n.° 1, alínea b), da directiva. Por conseguinte, só em casos particulares é que é essencial que o certificado seja emitido no país de origem das plantas [17]. Na perspectiva do estabelecimento do mercado interno, a directiva institui desde 1993 dois regimes diferentes: o primeiro aplica-se às plantas comunitárias e baseia-se no registo dos produtores e no controlo das plantas no lugar de produção [18], o segundo às importações provenientes de países terceiros; este regime proíbe a importação de certas plantas, submetendo outras a exigências especiais e, noutros casos (por exemplo, no caso das batatas e das pêras), satisfaz-se com um certificado fitossanitário. Numerosas plantas não são submetidas a qualquer certificação. Embora existam dois regimes, os níveis de protecção assegurados por cada um deles são equivalentes.

17. Resultava claramente do título do anexo V da directiva, na sua redacção inicial, que as plantas podiam ser sujeitas a inspecções fitossanitárias ou no país de origem ou no país de expedição. Esta redacção foi mantida em 1993 no que respeita aos produtos não comunitários, mesmo depois de ter sido suprimida no que respeita às plantas originárias dos Estados-Membros, como se pode ver no n.° 6, *supra*. Isto é conforme com o artigo 9.°, n.° 1, da directiva, que apenas se aplica agora às plantas não comunitárias: ao prever que só algumas das exigências particulares fixadas no anexo IV, parte A, da directiva devem ser respeitadas no país de origem, este artigo permite entender que se pode cumprir a exigência geral de certificação noutros lugares, já que nenhuma disposição prevê a emissão de certificados fitossanitários múltiplos e parciais. Esta situação pode ser oposta à que subsistia na vigência da versão inicial do artigo 9.°, n.° 1, da directiva, que exigia que fosse certificada a conformidade dos produtos em causa com exigências particulares para além das prescritas nos artigos 7.° e 8.° No caso dos citrinos provenientes de Chipre ou da Turquia, as únicas exigências particulares são as seguintes: os frutos devem ser isentos de pedúnculo e de folhas e a sua embalagem deve conter uma marca de origem adequada. O respeito destas exigências pode ser verificado através de um exame visual, tal como pode sê-lo a inexistência de contaminação por certos organismos mencionados nos anexos I e II da directiva, de forma que nada se opõe à aceitação de um certificado emitido por um país terceiro no âmbito de um controlo apropriado dos produtos.

18. O artigo 9.° da directiva — e não o artigo 12.° — determina quem deve emitir o certificado fitossanitário relativo a um produto não comunitário. A referência que é feita no artigo 12.°, n.° 1, da directiva, que rege a certificação dos produtos vegetais provenientes de países terceiros, ao certificado previsto no artigo 7.° relaciona-se unicamente com a natureza e a forma do certificado. O artigo 12.°, n.° 1, não pode ser entendido no sentido de que alarga ao procedimento de certificação das plantas provenientes de países terceiros as condições prescritas no artigo 6.°, n.° 4, para os produtos comunitários, porque isso faria desaparecer os dois regimes distintos estabelecidos pela directiva e conduziria a

17 — Resulta do artigo 2.°, n.° 1, alínea a), da directiva que os citrinos são «plantas» e não «produtos vegetais».

18 — V. artigo 6.°, n.° 4, da directiva.

resultados absurdos, tais como a obrigação que seria imposta aos produtores de países terceiros de se registrarem. Além disso, as excepções previstas no artigo 9.°, n.° 1, deixariam de ter qualquer sentido. Antes da instituição dos dois regimes em 1993, o artigo 6.° da directiva era omisso quanto ao lugar de inspecção dos produtos comunitários. Seria desproporcionado impor uma condição de certificação no país terceiro de origem, uma vez que isso não é necessário para atingir os fins da directiva. A obrigação de se submeter a outros controlos sistemáticos na importação, referida no artigo 12.°, n.° 1, alínea a), também seria inútil em tais circunstâncias e, por conseguinte, desproporcionada [19] e discriminatória, violando o artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 34.°, n.° 2, CE) e o acordo fitossanitário da OMC.

19. O artigo 8.° da directiva, para o qual o artigo 12.°, n.° 1, também remete, apenas respeita aos casos em que as plantas foram objecto de fraccionamento ou de colocação em entreposto ou sofreram qualquer modificação de embalagem após terem sido expedidas do seu país de origem; um certificado de reexpedição, intitulado certificado fitossanitário de reexportação, deve então ser emitido pelas autoridades locais competentes e anexado ao certificado fitossanitário inicial. Isso não implica que as autoridades do país expedidor não tenham o direito de emitir um certificado fitossanitário quando as mercadorias não sofreram qualquer manipulação.

19 — Acórdão de 8 de Abril de 1992, Mignini (C-256/90, Colect., p. I-2651).

20. Quanto à convenção, nem todos os seus objectivos são prosseguidos da mesma forma pela directiva; é o que se passa, por exemplo, com os que se referem às condições de produção nos países terceiros.

21. O acórdão Anastasiou dizia apenas respeito à interpretação dos termos «serviços autorizados» constantes do artigo 12.°, n.° 1, alínea b) da directiva e não tem qualquer relevância para o presente litígio. Os problemas de cooperação com os funcionários de uma entidade não reconhecida não se põem relativamente aos funcionários turcos.

22. Quanto às circunstâncias em que foram emitidos os certificados neste caso concreto, a directiva não prescreve qualquer condição relativa à descarga dos navios, à passagem das barreiras aduaneiras ou ao tempo passado no país de expedição. Seria impossível controlar o respeito destas condições, que, de qualquer forma, não têm interesse para determinar se as autoridades competentes estão em condições de efectuar os controlos requeridos. Pouco importa que as mercadorias tenham entrado na Turquia, uma vez que a finalidade do certificado fitossanitário é confirmar a sua conformidade com a regulamentação do país de *importação*. Os princípios da cortesia internacional proíbem qualquer ingerência nos actos cumpridos por funcionários de um Estado estrangeiro no território deste Estado. Basta que o certificado fitossanitário tenha sido feito no último lugar onde se encontraram os produtos antes de serem importados para a Comunidade, mesmo que todas as exigências particulares já tenham sido respeitadas no país de origem.

23. Tendo em conta os argumentos que precedem, a possibilidade de obter certificados fitossanitários num país terceiro expedidor diferente do país de origem das plantas está prevista na directiva; o recurso a esta opção relativamente aos citrinos originários da parte setentrional de Chipre não pode, por isso, ser qualificado como abuso. Essa opção baseia-se apenas num direito conferido pelo direito comunitário, diferentemente das situações em que se procura utilizar o direito comunitário para fins que seriam ilegais face ao direito interno.

ii) *Argumentação a favor da proibição das importações*

24. O certificado fitossanitário exigido pelo artigo 12.°, n.° 1, da directiva relativamente aos citrinos provenientes de países terceiros deve ser emitido pelas autoridades do país de origem. O exame minucioso a que se refere o artigo 12.°, n.° 1, alínea a), não se limita aos controlos na fronteira no momento da importação para a Comunidade, porque os mesmos são apenas facultativos e têm, em todo o caso, importantes limitações [20]. Este exame minucioso deve também preceder a emissão dos certificados fitossanitários previstos no artigo 12.°, n.° 1, alínea b). Este ponto de vista é corroborado pela referência ao artigo 7.° da directiva, que, por seu lado, remete para o artigo 6.°, n.os 1 e 2, e, por consequência, implicitamente, para o regime instituído pelo artigo 6.°, n.° 4. Embora esta última disposição não se aplique directamente aos países terceiros, a Comunidade tem o direito de condicionar a importação para o seu território das plantas provenientes de países terceiros ao respeito de condições equivalentes. Seria contrário à finalidade da directiva aceitar que as importações provenientes de países terceiros fossem objecto de controlos menos rigorosos — tais como uma inspecção ocular efectuada no porão do navio, no porto do país de expedição ou no momento de atravessar a fronteira comunitária — do que os que são impostos às plantas comunitárias, sujeitas a controlos no lugar de produção. O sistema de controlo dos vegetais vivos e das terras cultivadas previsto na cláusula IV, n.° 1, alínea a), i), da convenção indica também que o exame minucioso só é possível no país de origem. Os «procedimentos adequados» mencionados no modelo de certificado fitossanitário constante do anexo VIII, parte A, da directiva devem ser entendidos no sentido de que se referem a estas disposições da convenção.

25. O artigo 8.° da directiva permite a um país terceiro de onde os produtos são reexpedidos basear-se no exame minucioso inicial já efectuado no país de origem, face ao modelo de certificado de reexpedição que consta do anexo VIII, parte B, da directiva. No caso dos citrinos, a exigência particular constante do anexo IV, parte A, a saber, a aposição de uma marca de origem adequada na embalagem, só pode ser respeitada por um controlo efectuado no país de origem [21], de forma que a condição de emissão de um certificado fitossanitário noutro país, referida no artigo 9.°, n.° 1, da directiva, não está preenchida. Além disso, seria absurdo que o simples facto de a exigência particular de extracção das folhas e dos pedúnculos poder ser verificada por

20 — Acórdão Anastasiou, n.° 62.

21 — V. o n.° 39 do acórdão Anastasiou, a propósito da verificação de origem das plantas por meio dos certificados de circulação EUR 1.

inspecção ocular após exportação pelo país de origem implicasse obrigatoriamente que os controlos relativos aos organismos prejudiciais mencionados nos anexos I e II da directiva — que exigem conhecimentos e domínio das condições de produção — pudessem ser efectuados também depois da exportação inicial para outro país terceiro. Na audiência, o advogado da Anastasiou manifestou as suas dúvidas quanto à possibilidade de detectar certos insectos microscópicos por meio de uma inspecção ocular sumária. Assim, o artigo 9.°, n.° 1, só utiliza um país diferente do país de origem a certificar o respeito das exigências particulares prescritas no anexo IV, parte A, na medida em que essas exigências podem ser cumpridas noutros lugares. Esta certificação completa o certificado fitossanitário inicial, cujo modelo, reproduzido no anexo VIII, parte A, reserva um espaço para qualquer «declaração suplementar». Além disso, como o artigo 9.°, n.° 1, autoriza uma excepção limitada ao princípio da certificação no país de origem das plantas, não deve mesmo aplicar-se quando o respeito de todas as exigências particulares previstas no anexo IV, parte A, pode, na realidade, ser certificado no país de origem, como acontece neste caso concreto.

26. A referência feita, no título do anexo V da directiva, às inspecções fitossanitárias no país de expedição é manifestamente enganosa, porque é incompatível com as disposições materiais e com o objectivo da directiva. Esta divergência era particularmente evidente quando a versão inicial do artigo 9.°, n.° 1, estava em vigor; com efeito, essa redacção impunha expressamente a emissão de um certificado fitossanitário no país de origem dos produtos mencionados no anexo IV, parte A, que fossem importados para a Comunidade, além dos certificados previstos pelos artigos 7.° e 8.° da directiva.

27. O acórdão Anastasiou é essencial para decidir este litígio; é, pois, conveniente responder antes de mais à terceira questão. O acórdão faz referência à necessidade de uma cooperação entre as autoridades nacionais respectivas no que respeita aos produtos contaminados [22]. Nessas circunstâncias, deve existir a possibilidade de suscitar o problema junto das autoridades do país em que as plantas foram cultivadas; ora, esta possibilidade está excluída tratando-se de «autoridades» da parte setentrional de Chipre, e as autoridades competentes da República de Chipre não têm acesso a essa zona.

28. No que respeita à quinta questão, o direito comunitário não permite invocar uma norma jurídica com a finalidade de eludir a aplicação de outra [23]. Com efeito, no caso contrário, os exportadores de produtos destinados à Comunidade poderiam ser tentados a recorrer ao *forum-shopping* e procurar, assim, a legislação mais laxista em matéria de emissão de certificados fitossanitários; isso poderia permitir o «branqueamento» de produtos de origem desconhecida, ou mesmo ilícita.

22 — N.° 63.

23 — Acórdãos de 3 de Dezembro de 1974, Van Binsbergen (33/74, Colect., p. 543); de 10 de Janeiro de 1985, Leclerc e o. (229/83, Recueil, p. 1, n.os 23 a 27); de 5 de Outubro de 1994, TV 10 (C-23/93, Colect., p. I-4795, n.os 20 a 22), e de 12 de Maio de 1998, Kefalas e o. (C-367/96, Colect., p. I-2843, n.° 20). O acórdão de 27 de Setembro de 1988, Daily Mail and General Trust (81/87, Colect., p. 5483), foi referido com objectivo semelhante na Court of Appeal.

Não existe qualquer razão comercial ou fitossanitária legítima que justifique que se façam transitar pela Turquia frutos destinados à Comunidade.

IV — Análise

29. Entendemos não examinar ponto por ponto as questões colocadas pela House of Lords. No presente processo, a questão essencial, tal como a própria House of Lords observou, é determinar se os citrinos podem ser importados para a Comunidade em circunstâncias semelhantes às do caso presente. Naturalmente, os problemas suscitados nas diferentes questões constituem todos eles elementos importantes para chegar a uma decisão. Vamos examinar sucessivamente as questões — distintas — de saber se a certificação fitossanitária por um país terceiro diferente daquele de onde são originárias as plantas pode ser autorizado em princípio e, em caso de resposta afirmativa, se os citrinos originários da parte setentrional de Chipre podem ser objecto de tal certificação.

30. Temos de dizer antes de mais que a directiva não está redigida de forma muito clara e que é compreensível que a sua interpretação suscite algumas dificuldades. Uma das dificuldades principais reside no facto de as regras aplicáveis à importação para a Comunidade das plantas provenientes de países terceiros serem enunciadas por remissão para as que regem os produtos comunitários; ora, estas últimas foram sensivelmente modificadas para permitir a instituição de um regime específico na perspectiva do mercado interno, que só se aplica aos produtos não comunitários após terem sido efectivamente importados. Todavia, é possível tirar conclusões quanto à interpretação dos termos da directiva, a partir da sua estrutura e dos seus objectivos. Ao proceder desta forma, aceitamos os argumentos invocados pelas intervenientes, pelo Reino Unido e pela Comissão, segundo os quais as autoridades do país de expedição de produtos agrícolas não comunitários diferente do país de origem podem, em princípio, certificar que estes produtos estão conformes com a legislação do país de importação, quando não estão sujeitos a qualquer exigência particular enunciada no anexo IV, parte A (de forma que o artigo 9.°, n.° 1, não se aplica), ou quando qualquer exigência particular aplicável pode ser respeitada em lugares diferentes do lugar de origem (como se admite no que respeita à excepção prevista no artigo 9.°, n.° 1).

31. Em primeiro lugar, dado que a directiva tem por objecto reger a livre circulação das plantas e dos produtos vegetais, qualquer que seja a sua origem, no seio da Comunidade, pode presumir-se que todos estes produtos devem ser submetidos a um exame minucioso pelo menos equivalente. Em segundo lugar, como os produtos comunitários podem ser comercializados no interior da Comunidade a partir da data da sua colheita, é lógico que o exame minucioso deva ser efectuado nesse momento ou antes, de forma que estes produtos circulem tão livremente quanto possível após essa data, sem prejuízo de quaisquer outros argumentos a favor de tal exame no lugar de produção, tais como a maior facilidade para detectar certos organismos prejudiciais. Pelo contrário, as trocas intracomunitárias de produtos provenientes de países terceiros só podem fazer-

-se livremente a partir do momento em que estes produtos tiverem atravessado efectivamente a fronteira comunitária. É, portanto, racional que se proceda a controlos comunitários neste lugar e neste momento para completar os que já foram efectuados nos países terceiros. Isso significa também que, salvo relativamente aos organismos que apenas podem ou podem mais facilmente ser detectados no lugar de produção, os interesses comunitários não são afectados pelo lugar ou pelo momento em que, anteriormente à importação, as autoridades do país terceiro controlam as plantas e emitem os certificados fitossanitários. Tal como demonstrou o Reino Unido de forma convincente, torna-se necessária uma certa flexibilidade a esse respeito para efeitos das trocas comerciais, em particular no que toca aos produtos não perecíveis que não é necessário importar para a Comunidade num prazo de 14 dias a partir da data da colheita.

32. Além disso, a directiva, que se baseia no artigo 43.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 37.° CE) e no artigo 100.° do Tratado CE (que passou a artigo 94.° CE), exprime, no primeiro e no segundo considerandos do seu preâmbulo, uma preocupação quanto aos rendimentos da produção vegetal comunitária, que justifica que a Comunidade se interesse pelas condições de produção. Pelo contrário, a preocupação da directiva quanto a estas condições nos países terceiros só pode basear-se num interesse em controlar o seu impacto na Comunidade, principalmente através dos controlos das plantas e produtos vegetais obtidos graças a essa produção. É por isso que admitimos o argumento segundo o qual as finalidades da directiva não são tão amplas como as enunciadas na cláusula IV da convenção.

33. É importante sublinhar que a directiva tem como objecto exclusivo a protecção fitossanitária das plantas comunitárias. Se as exigências que prescreve puderem ser respeitadas, pouco importa que as mercadorias sejam originárias de uma parte de Chipre controlada por uma entidade não reconhecida pela Comunidade. Essas mercadorias beneficiam do acesso ao mercado comunitário nas mesmas condições que as que provêm da parte meridional de Chipre, uma vez que as diferentes condições impostas pelo direito comunitário possam ser respeitadas.

34. Examinemos agora as disposições da directiva. No que respeita às plantas e produtos vegetais importados, a directiva procura atingir um nível de protecção equivalente ao que se obtém por meio dos controlos efectuados na Comunidade ao aceitar, por preocupação de comodidade e por razões ligadas à cortesia internacional, os resultados — tal como são consignados nos certificados fitossanitários — dos controlos efectuados pelas autoridades dos países terceiros, conjugados com o mecanismo de supervisão complementar que constituem os controlos na fronteira. Parece-nos evidente que o artigo 12.°, n.° 1, alínea a), da directiva se refere exclusivamente aos controlos «minuciosos» que os Estados-Membros são obrigados a efectuar quando os produtos provenientes de países terceiros entram na Comunidade pela primeira vez. A este propósito, a sua redacção pode opor-se à redacção do artigo 12.°, n.° 1, alínea b), que não exige a instituição de procedimentos de emissão de certificados fitossanitá-

rios para os países terceiros, mas apenas impõe a condição — que a Comunidade tem o poder de impor — de que os produtos devem ser acompanhados de um certificado para penetrar no território comunitário. Gostaríamos de acrescentar que o artigo 12.°, n.° 1, alínea a), está redigido em temos imperativos e que isso nos parece conforme com a necessidade de assegurar medidas de protecção equivalentes para todos os produtos. Assim, na medida em que uma parte do acórdão Anastasiou pode ser entendida no sentido de que permite entender que tais controlos na fronteira revestem um carácter discricionário, afirmamos respeitosamente que não partilhamos dessa opinião, acrescentando no entanto que tal interpretação do n.° 62 do acórdão não é evidente e não constitui, em todo o caso, o ponto essencial da fundamentação do Tribunal de Justiça nesse processo. Embora o Tribunal de Justiça se tenha também referido no n.° 62 aos limites que conhecem esses controlos, resulta claramente das disposições que se lhe referem do artigo 12.°, n.° 1, alínea a), que os mesmos controlos fazem parte integrante do processo de controlo das plantas e produtos vegetais importados. Constituem uma garantia importante para os Estados-Membros diferentes do da primeira importação de que foi efectivamente efectuado um controlo «minucioso».

35. Assim, o artigo 12.°, n.° 1, alínea b), da directiva, com as suas remissões para os artigos 7.° e 8.°, fornece, em circunstâncias normais, a norma que permite apreciar se os certificados fitossanitários emitidos pelas autoridades de países terceiros podem ser aceites. Como se trata neste caso concreto de remessas de frutos que não foram objecto de qualquer manipulação no porto de Mersin, orientamo-nos principalmente pelo artigo 7.° Convém notar antes de mais que o artigo 12.°, n.° 1, alínea b), não faz qualquer menção do lugar em que o certificado deve ser emitido. Diz somente que essa emissão deve decorrer num prazo máximo de catorze dias antes que os produtos em causa tenham deixado o país expedidor, o qual pode ser ou não o país de origem dos produtos, consoante a natureza destes e os caprichos do comércio internacional. O artigo 12.°, n.° 1, alínea b), também não define expressamente o nível de controlo pelas autoridades dos países terceiros que é necessário para que os produtos sejam reputados devidamente certificados quando são apresentados posteriormente na fronteira da Comunidade. No que se refere aos produtos comunitários, o artigo 7.° da directiva também não fixa uma regra dessa natureza. Em vez disso, refere-se ao exame previsto no artigo 6.°, n.^{os} 1 e 2, e, na nossa opinião, nada justifica que as plantas e os produtos vegetais provenientes de países terceiros, que devem ser acompanhados, no momento da importação, do certificado previsto no artigo 7.°, não sejam submetidos à mesma norma, ou seja, a um exame oficial minucioso dos produtos e da sua embalagem, na totalidade ou sobre amostras representativas, e, em caso de necessidade, dos veículos que garantem o seu transporte, a fim de garantir que os mesmos não estão contaminados e estão conformes com qualquer exigência particular, seja qual for a sua natureza.

36. Todavia, deveria ser evidente, pela leitura da análise que acabamos de fazer, relativa à forma como a directiva, tal como foi alterada, põe em prática o mercado interno e prossegue os objectivos da política agrícola comum, que, tanto por razões práticas como por razões de princípio, as disposições do artigo 6.°, n.° 4, da direc-

tiva respeitantes aos controlos no lugar de produção e à inscrição dos produtores num registo não podem nem devem ser entendidas no sentido de que são aplicáveis às plantas e produtos vegetais não comunitários. É simplesmente lamentável que, quando foi acrescentado o artigo 6.°, n.° 4, não tenha sido dito expressamente que apenas se referia aos produtos comunitários. Impor essas condições no que respeita a organismos que podem ser detectados tão facilmente num estádio posterior graças à inspecção dos próprios produtos constituiria uma ingerência grave nas práticas de controlo dos Estados que são parceiros comerciais da Comunidade, não aumentaria o nível de protecção dos produtores e consumidores comunitários, não contribuiria de forma alguma para a realização do mercado interno e, por conseguinte, seria desproporcionado, tal como foi sustentado. Quer o certificado fitossanitário seja emitido no país de origem duma remessa de produtos ou no país de expedição, a condição colocada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Anastasiou, a saber, a condição de que as autoridades dos Estados-Membros estejam em condições de tomar contacto com as autoridades de emissão para expor qualquer dúvida ou qualquer dificuldade, pode ser respeitada quando estas últimas pertencem a uma entidade reconhecida. Mesmo em caso de contaminação, o interesse da Comunidade no âmbito da directiva é essencialmente impedir a emissão de certificados relativos aos produtos contaminados, que poderiam assim entrar na Comunidade, muito mais do que tratar a origem da contaminação.

37. No que respeita aos citrinos de Chipre que estão em causa neste processo, verifica-se que os três organismos prejudiciais enumerados no anexo I, parte A, e no anexo II, parte A, aplicáveis neste caso, podem ser detectados procedendo a um exame minucioso dos próprios frutos. Assim, se os citrinos não fossem submetidos a qualquer exigência particular nos termos do anexo IV, parte A, a análise que precede permitiria resolver, na nossa opinião, a questão principal, desde que pudesse garantir-se que as normas de controlo efectivamente aplicadas em Mersin são suficientes e sob reserva de abuso de direito. Esta análise é corroborada por um certo número de argumentos literais suplementares sobre os quais preferimos não insistir mais cedo em razão das nossas observações quanto à fraca redacção geral da directiva. Antes de mais, o regime instituído pelo artigo 9.°, n.° 1, da directiva permite expressamente, em determinadas circunstâncias, aceitar os certificados fitossanitários emitidos por países diferentes do país de origem dos produtos sujeitos a exigências particulares; este regime pode ser interpretado também *a contrario*, no sentido de que os produtos não submetidos a exigências particulares podem, em qualquer circunstância, ser acompanhados de um certificado fitossanitário emitido pelo país de expedição, em vez do país de origem. Em segundo lugar, isso revela provavelmente que a referência aos países de expedição no título do anexo V da directiva foi conservada no caso dos produtos provenientes de países terceiros no momento em que a mesma foi expressamente suprimida no que respeita aos produtos comunitários para efeitos do estabelecimento do mercado interno [24].

38. Todavia, existe um elemento estrutural muito importante: embora o Tribunal de

24 — Existe uma outra interpretação possível do título do anexo V, a saber, que o mesmo se refere à certificação pelos países de origem ou, nas circunstâncias definidas no artigo 8.°, n.° 2, da directiva, à certificação pelo país de expedição.

Justiça não tenha ouvido a esse respeito qualquer perito, a distinção entre os anexos I e II, por um lado, e o anexo IV, por outro lado, parece residir, pelo menos em parte, no facto de os organismos mencionados nos dois primeiros anexos poderem ser detectados procedendo a um simples controlo das plantas ou produtos vegetais, enquanto as exigências particulares previstas no anexo IV estão estreitamente ligadas a um lugar de produção determinado e à apreciação das condições que aí prevalecem: identificação da planta original e de doenças particulares nas redondezas, análise dos solos e das raízes, etc. Se isso for exacto, isso contribui para explicar o regime instituído pelo artigo 9.°, n.° 1, da directiva no que respeita às plantas e produtos vegetais sujeitos a exigências particulares.

39. Todavia, é muito mais difícil ainda determinar se, nas circunstâncias deste caso concreto, as intervenientes podem invocar a excepção — enunciada no segundo travessão do artigo 9.°, n.° 1, da directiva — à regra geral segundo a qual os certificados que acompanham as plantas e produtos vegetais provenientes de países terceiros sujeitos a exigências particulares só serão aceites se forem emitidos pelos países de origem. Não se contesta que é possível verificar se as folhas e os pedúnculos foram retirados através do controlo em lugares diferentes do lugar de origem, incluindo, se forem feitas inspecções adequadas, num porto de passagem. De facto, é possível que, em certos casos, o pedúnculo só seja retirado depois de os frutos terem abandonado o seu país de origem. Todavia, verificar se a embalagem dos frutos contém uma marca de origem adequada suscita dificuldades mais sérias. A este propósito, e embora esta questão tenha suscitado controvérsias, as observações submetidas ao Tribunal de Justiça não o esclareceram. Ainda mais grave, a redacção da directiva não presta qualquer auxílio, na medida em que, se nos ativermos à sua redacção, esta exigência particular limita-se a prescrever que as mercadorias contenham uma «marca de origem adequada», sem qualquer referência à sua origem, à forma como deve ser certificada ou por quem.

40. As autoridades turcas ou de qualquer outro país expedidor podem facilmente verificar que um carimbo qualquer que designa a origem foi aposto na embalagem de uma remessa de frutos. Todavia, a exigência particular respeitante aos citrinos (e a alguns outros frutos), enunciada no n.° 16.1 do anexo IV, parte A, da directiva, afirma que a marca de origem deve ser «adequada». Torna-se difícil analisar esta exigência, porque nada, nem no acto que a prescreve nem noutro lado, indica por que é que foi instituída apenas a propósito de algumas variedades de frutos. Parece que a mesma se aplica independentemente das outras exigências particulares que apenas se aplicam aos citrinos que tenham uma certa origem, ou seja, que provêm de países nos quais é conhecida a existência de certas doenças: exigências particulares semelhantes, que variam em função da origem, aplicam-se a outras plantas e produtos vegetais que não estão sujeitos à exigência de uma marca de origem. Todavia, devemos supor que a exigência em questão serve um determinado fim. É por isso que, na nossa opinião, a qualificação «adequada» deve ter um conteúdo material. Pressupõe que as autoridades de certificação tem razões para crer na veracidade da marca; no caso contrário, com efeito, seria inútil. Além disso, em caso de dúvida ou de litígio quanto à certificação dessa marca, as autoridades dos Estados-Membros devem estar em condições de cooperar com as suas

homólogas dos países terceiros para resolver o problema.

41. Em tempo normal, não deveria haver qualquer problema, uma vez que as mercadorias de Chipre destinadas à Comunidade devem ser acompanhadas de um certificado de origem EUR 1 emitido pelas autoridades da República de Chipre, sobre o qual, por virtude da cortesia internacional e da cooperação administrativa, as autoridades turcas poderiam basear-se para verificar a marca de origem na embalagem. Além disso, as autoridades do Estado-Membro podiam consultar as autoridades tanto da República da Turquia como da República de Chipre em caso de presunção de fraude ou de outras irregularidades. Naturalmente, o presente processo não é tão simples, uma vez que a origem cipriota das mercadorias não foi certificada pela República de Chipre.

42. Para resolver este problema, é preciso partir da redacção do artigo 9.°, n.° 1, que estabelece a regra de princípio seguinte, no caso de produtos enumerados no anexo IV: «... o certificado fitossanitário... deverá ser emitido no país de origem das plantas, produtos vegetais e outros objectos...». Não subscrevemos a tese do Reino Unido e das intervenientes segundo a qual esta disposição deve ser considerada como uma excepção à regra geral do artigo 12.°, conjugado com o título do anexo V, nos termos do qual o certificado poderia ser emitido pelas autoridades competentes de qualquer país expedidor. O artigo 9.°, n.° 1, é uma regra especial aplicável às plantas que relevam do anexo IV, parte A.

43. Na nossa opinião, dois outros elementos da evolução legislativa esclarecem esta questão. Primeiro, a obrigação de emissão do certificado fitossanitário no país de origem constava da versão inicial da directiva. A excepção prevista pelo artigo 9.°, n.° 1, noutros casos — «na medida em que as exigências especiais estabelecidas na parte A do anexo IV puderem ser satisfeitas noutros locais que não o de origem» — foi introduzida numa directiva modificativa do Conselho de 1989 [25]. O terceiro considerando do preâmbulo desta directiva expõe que «é necessário clarificar a exigência estabelecida no n.° 1 do artigo 9.°... de que o certificado fitossanitário oficial... deve ser emitido no país de origem das plantas...; que parece adequado definir, de um modo mais geral, as excepções a essa exigência para que não seja necessário alterar o n.° 1 do artigo 9.° sempre que uma alteração relevante seja efectuada pela Comissão ao anexo IV» [26]. À data da adopção desta directiva, os citrinos não figuravam no anexo IV, parte A. Nenhuma das outras plantas e produtos vegetais que aí estavam enumerados estava sujeita a qualquer exigência relativa a uma marca de origem. Todavia, é evidente que a introdução desta excepção devia permitir uma certa flexibilidade, de forma a que, sempre que a Comissão encarasse a possibilidade de modificar o anexo IV, o Conselho não

25 — Directiva 89/439, já referida (nota 9).

26 — Há manifestamente um erro na versão inglesa do texto onde se diz: «... so that the article 9(1) need to be amended...» em vez de «need not be» («não haja necessidade»). Este ponto é corroborado pelas outras versões linguísticas da directiva.

fosse obrigado a modificar o artigo 9.°, n.° 1, em conformidade.

44. Só quando a Comissão substituiu totalmente, em 1992 [27], os anexos I a IV é que os citrinos foram acrescentados ao anexo IV, parte A. As exigências particulares que nos interessam aqui figuram nos n.os 16.1, 16.2, 16.3 e 16.4. Daí resulta que a exigência: «a embalagem deve dispor de uma marca de origem adequada» não podia ter sido considerada pelo Conselho quando foi redigida a excepção ao artigo 9.°, n.° 1. Seguidamente, o Conselho instituiu um mecanismo que delega na Comissão, assistida pelo Comité Fitossanitário Permanente, o poder de adaptar o anexo IV, incluindo a definição das «exigências particulares» [28].

45. Os n.os 16.2, 16.3 e 16.4 do anexo IV, parte A, prescrevem respectivamente, no que respeita aos citrinos originários de países terceiros nos quais a presença de três organismos distintos seja confirmada, a exigência (sob reserva de uma ligeira variação em cada um dos três casos) de «uma declaração oficial» de que os frutos originários destas zonas estão isentos do organismo em questão ou, na falta dessa declaração, de que a ausência de sintomas destas doenças possa ser verificada por observação, amostragem, ou tratamento durante períodos especificados. É claro que nenhuma destas exigência poderia ser respeitada, para efeitos do artigo 9.°, n.° 1, num local diferente do país de origem. Todavia, toda a gente está de acordo em que nenhuma das doenças fitossanitárias em questão é conhecida em Chipre (sem prejuízo da reserva manifestada em nome das demandantes, ou seja, que não pode necessariamente fazer-se essa afirmação relativamente à parte setentrional de Chipre).

46. Em nossa opinião, a importância destas exigências resulta do facto de a prova de origem dos produtos ser essencial para confirmar que estas doenças não ocorrem no país de origem dos frutos. Em resumo, é necessário provar que são originários de Chipre. Se for esse o caso, as exigências particulares referidas nos pontos 16.2, 16.3 e 16.4 não são aplicáveis.

47. Tendo em conta estes elementos, examinaremos agora se o artigo 9.°, n.° 1, permite invocar a excepção que prevê, ou seja, que o certificado fitossanitário, na medida em que confirma que «a embalagem... contém uma marca de origem adequada», pode ser emitido num país diferente do país de origem.

48. A Comissão admitiu durante a audiência que esta exigência particular não é respeitada pelo simples facto de as mercadorias terem uma marca de origem, e que a prova de origem é, por conseguinte, neces-

27 — Directiva 92/103, já referida (nota 11).

28 — Artigos 3.°, n.° 6, 5.°, n.° 3, e 16.°-B da directiva, na redacção que lhes foi dada pelas Directivas 89/439 e 91/683.

sária. Apoiada pelo Reino Unido e pelas intervenientes, a Comissão afirmou que esta prova é fornecida de forma suficiente pelo certificado fitossanitário emitido pelas autoridades turcas. Foi afirmado que estas últimas podiam assegurar-se elas próprias da origem cipriota dos frutos, controlando os documentos de expedição anexos, em particular o conhecimento de carga, e que o Reino Unido confiava nas autoridades turcas para certificarem que tinham adquirido a segurança quanto à referida origem.

49. Todavia, parece-nos que os documentos de expedição provam que as mercadorias foram *expedidas* de Chipre, e nada mais, o que as autoridades britânicas podiam elas próprias comprovar. Não dizem nada quanto à origem dos frutos nem mesmo quanto à questão de saber onde, por quem e com que autoridade foi aposta a marca de origem. Parece altamente provável que, na realidade, as autoridades turcas, uma vez que reconhecem a entidade que controla a parte setentrional de Chipre, se baseiam, de facto, na certificação de origem que emana desta fonte. Tal procedimento podia efectivamente garantir melhor a origem verdadeira dos produtos do que os documentos de expedição. Todavia, não foi sugerido que tenha sido esta confiança indirecta na certificação efectuada pelas autoridades da parte setentrional de Chipre que explica que o Reino Unido tenha aceite até agora os certificados fitossanitários turcos. De qualquer forma, tal confiança indirecta seria difícil de conciliar com o acórdão Anastasiou: com efeito, nos casos de exportações directas provenientes da parte setentrional de Chipre, o Tribunal de Justiça declarou que «toda a dificuldade ou dúvida relativa a um certificado deve ser levada ao conhecimento das autoridades do Estado de exportação...» e que esta «colaboração... não pode ser efectuada com autoridades que não são reconhecidas tanto pela Comunidade como pelos Estados-Membros» [29].

50. Reconhecemos que, no contexto do sistema dos certificados de circulação EUR 1, o Tribunal de Justiça admitiu que era possível introduzir excepções, sempre que a apresentação de tal certificado fosse impossível. No acórdão Huygen e o. [30], o Tribunal decidiu que se podiam ter em conta outros elementos de prova da origem das mercadorias quando era impossível às autoridades do Estado de exportação verificar a sua origem. Embora as autoridades do Estado de exportação sejam normalmente as que estão mais bem situadas para verificar directamente os factos que condicionam a origem, a partir do momento em que não estão em condições de proceder a esse controlo, nada impede que as autoridades do país de importação verifiquem a exactidão do certificado de origem tomando em consideração outras provas [31]. A prova suplementar neste processo era a factura original do produto em questão [32]. Todavia, não pensamos que a fundamentação do acórdão Huygen e o. possa ser facilmente transposta para o contexto do presente processo. Mesmo se os documen-

29 — N.º 63 do acórdão.

30 — Acórdão de 7 de Dezembro de 1993 (C-12/92, Colect., p. I-6381).

31 — *Ibidem*, n.ºs 25 e 27.

32 — *Ibidem*, n.º 7.

tos não oficiais como as facturas podem em geral fornecer uma prova melhor da origem das mercadorias do que os documentos de expedição, não é menos verdade que qualquer investigação relativa a casos de presumível fraude, ou de simples erro, seria irremediavelmente entravada pela impossibilidade de cooperar com as autoridades da parte setentrional de Chipre. As autoridades turcas não podiam substituir-se de forma satisfatória às autoridades legítimas, ou seja, às da República de Chipre, para qualquer investigação relativa às transacções subjacentes levada a cabo a pedido das autoridades dos Estados-Membros e em cooperação com elas. Seja-nos permitido acrescentar que uma atribuição de origem errada ou fraudulenta numa única remessa de frutos contaminados poderia ter consequências bem mais graves e alcance bem mais considerável para a preservação das plantas na Comunidade do que as consequências limitadas, essencialmente financeiras, de tal atribuição errada, para efeitos aduaneiros, no âmbito do regime EUR 1.

51. Por conseguinte, embora consideremos que é possível basear-se no certificado fitossanitário emitido pelas autoridades turcas no que respeita à primeira parte da exigência particular enunciada no ponto 16.1 do anexo IV, parte A — «os frutos devem estar isentos de pedúnculo e folhas» —, o mesmo não acontece no que respeita à segunda parte — «a embalagem deve dispor de uma marca de origem adequada».

52. Tendo em conta a nossa conclusão relativa à admissibilidade de um certificado fitossanitário emitido pelas autoridades do país de expedição no que respeita às importações para a Comunidade de citrinos originários de países terceiros, não é necessário analisarmos os outros aspectos deste processo suscitados pela House of Lords, isto é, as condições em que as autoridades turcas procederam aos seus controlos e o exercício pretensamente abusivo, pelas partes intervenientes, dos direitos conferidos pelo direito comunitário. Basta-nos afirmar que, se o Tribunal de Justiça vier a aderir à nossa tese geral no que respeita à emissão dos certificados fitossanitários pelos países expedidores, sem no entanto partilhar da nossa análise quantos aos efeitos do artigo 9.°, n.° 1, da directiva no que respeita aos citrinos, estaríamos inclinados a aceitar os argumentos invocados quanto a estes pontos pelas intervenientes, pelo Reino Unido e pela Comissão, e isto pelas razões expostas no resumo da sua argumentação (n.^{os} 22 e 23, *supra*).

Conclusão

53. À luz das considerações precedentes, convidamos o Tribunal de Justiça a responder da forma seguinte às questões que lhe foram submetidas pela House of Lords para efeitos de decisão prejudicial:

«Um Estado-Membro tem o direito de aceitar a entrada no seu território de plantas originárias de países terceiros e mencionadas no anexo V, parte B, da Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa a medidas de protecção contra a introdução na Comunidade de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais e contra a sua propagação no interior da Comunidade, quando estas plantas apenas são acompanhadas de um certificado fitossanitário emitido por um país terceiro, diferente do país de origem, a partir do qual essas plantas foram expedidas para a Comunidade, desde que, no caso de plantas submetidas às exigências particulares referidas no anexo IV, parte A, dessa directiva, estas exigências possam ser respeitadas no país terceiro que emitiu o certificado fitossanitário. A exigência particular segundo a qual a embalagem dos citrinos deve conter uma marca de origem adequada não pode ser respeitada num lugar diferente do lugar de origem no caso de citrinos que se presume serem originários da parte de Chipre situada ao norte da zona tampão das Nações Unidas.»