

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

25 de Fevereiro de 2010 *

No processo C-386/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Finanzgericht Hamburg (Alemanha), por decisão de 30 de Julho de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 1 de Setembro de 2008, no processo

Firma Brita GmbH

contra

Hauptzollamt Hamburg-Hafen,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente da Terceira Secção, exercendo funções de presidente da Quarta Secção, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, J. Malenovský (relator) e T. von Danwitz, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 3 de Setembro de 2009,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Firma Brita GmbH, por D. Ehle, Rechtsanwalt,
- em representação da Comissão Europeia, por C. Tufvesson, F. Hoffmeister e L. Bouyon, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 29 de Outubro de 2009,

profere o presente

Acórdão

- ¹ O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, assinado em Bruxelas, em 20 de Novembro de 1995 (JO 2000, L 147, p. 3, a seguir «Acordo de Associação CE-

Israel»), tendo em conta o Acordo provisório de Associação Euro-Mediterrânico sobre Comércio e Cooperação entre a Comunidade Europeia, por um lado, e a Organização de Libertação da Palestina (OLP) em benefício da Autoridade Palestiniana da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, por outro, assinado em Bruxelas, em 24 de Fevereiro de 1997 (JO 1997, L 187, p. 3, a seguir «Acordo de Associação CE-OLP»).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio aduaneiro que opõe a Firma Brita GmbH, sociedade de direito alemão, ao Hauptzollamt Hamburg-Hafen (Administração Aduaneira do Porto de Hamburgo), relativamente a uma decisão desta administração de não permitir à recorrente no processo principal a importação com tratamento preferencial de bens produzidos na Cisjordânia.

Quadro jurídico

Convenção de Viena

- 3 Nos termos do artigo 1.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de Maio de 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331, a seguir «Convenção de Viena»), intitulado «Âmbito da presente Convenção», esta aplica-se aos tratados concluídos entre Estados.

- 4 O artigo 3.º da Convenção de Viena, sob a epígrafe «Acordos internacionais não compreendidos no âmbito da presente Convenção», dispõe:

«O facto de a presente Convenção não se aplicar aos acordos internacionais concluídos entre Estados e outros sujeitos de direito internacional ou entre estes outros sujeitos de direito internacional, nem aos acordos internacionais em forma não escrita, não prejudica:

[...]

- b) A aplicação aos mesmos de quaisquer normas enunciadas na presente Convenção às quais estejam submetidos por força do direito internacional, independentemente desta Convenção;

[...]»

- 5 Nos termos do artigo 31.º da Convenção de Viena, intitulado «Regra geral de interpretação»:

«1. Um tratado deve ser interpretado de boa fé, de acordo com o sentido comum a atribuir aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respectivos objecto e fim.

2. Para efeitos de interpretação de um tratado [...]

3. Ter-se-á em consideração, simultaneamente com o contexto:

[...]

c) Toda a norma pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as Partes.

[...]»

⁶ O artigo 34.º desta Convenção, sob a epígrafe «Regra geral respeitante aos Estados terceiros», enuncia:

«Um tratado não cria obrigações nem direitos para um Estado terceiro sem o consentimento deste.»

Acordo de Associação CE-Israel

7 O Acordo de Associação CE-Israel, aprovado pela Decisão 2000/384/CE, CECA do Conselho e da Comissão, de 19 de Abril de 2000 (JO L 147, p. 1), entrou em vigor em 1 de Junho de 2000.

8 Inserido no título II deste acordo, relativo à livre circulação das mercadorias, o seu artigo 6.º, n.º 1, dispõe:

«A zona de comércio livre entre a Comunidade e Israel será reforçada de acordo com as regras consagradas no presente acordo e em conformidade com o disposto no Acordo Geral sobre pautas aduaneiras e comércio de 1994 e nos outros acordos multilaterais sobre o comércio de mercadorias anexos ao acordo que cria a Organização Mundial do Comércio (OMC) [...]»

9 Nos termos do artigo 8.º do referido acordo, no que diz respeito aos produtos industriais na aceção desse acordo e sem prejuízo das derrogações aí previstas, «[s]ão proibidos, nas trocas comerciais entre a Comunidade e Israel, quaisquer direitos aduaneiros de importação ou de exportação, bem como quaisquer encargos de efeito equivalente. [...]»

10 O artigo 75.º, n.º 1, do Acordo de Associação CE-Israel dispõe:

«Cada parte pode apresentar ao Conselho de Associação qualquer diferendo relativo à aplicação ou à interpretação do presente acordo.»

- 11 O âmbito de aplicação territorial do Acordo de Associação CE-Israel está definido no seu artigo 83.º da seguinte forma:

«O presente acordo aplica-se, por um lado, aos territórios em que são aplicáveis os Tratados que instituem a Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço nas condições neles previstas e, por outro, ao território do Estado de Israel.»

- 12 O Protocolo n.º 4 anexo ao Acordo de Associação CE-Israel (a seguir «protocolo CE-Israel») estabelece as regras relativas à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa.

- 13 De acordo com o artigo 2.º, n.º 2, deste protocolo, consideram-se produtos originários de Israel os produtos inteiramente obtidos em Israel, na aceção do artigo 4.º deste protocolo, e os que aí são obtidos, em cujo fabrico sejam utilizadas matérias que aí não tenham sido inteiramente obtidas, desde que essas matérias tenham sido submetidas em Israel a operações de complemento de fabrico ou de transformação suficientes, na aceção do artigo 5.º deste protocolo.

- 14 Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, deste protocolo:

«Os produtos originários na aceção do presente protocolo beneficiarão, quando da sua importação numa das partes, do disposto no acordo, mediante apresentação:

- a) Quer de um certificado de circulação EUR.1 [...];

b) Quer, nos casos referidos no n.º 1 do artigo 22.º, de uma declaração [...] feita pelo exportador numa factura, numa nota de entrega ou em qualquer outro documento comercial que descreva os produtos em causa de uma forma suficientemente pormenorizada para permitir a sua identificação (a seguir designada ‘declaração na factura’).»

15 Segundo o n.º 1, alínea a), do artigo 22.º do mencionado protocolo, intitulado «Condições para a apresentação de uma declaração na factura», a declaração na factura referida no artigo 17.º, n.º 1, alínea b), pode ser apresentada por um exportador autorizado, na acepção do artigo 23.º do mesmo protocolo.

16 Nos termos do mesmo artigo 23.º, as autoridades aduaneiras do Estado de exportação podem autorizar qualquer exportador, designado «exportador autorizado», que efectue frequentemente expedições de produtos ao abrigo do Acordo de Associação CE-Israel e que ofereça, a contento das autoridades aduaneiras, todas as garantias necessárias para que se possa controlar o carácter originário desses produtos, bem como o preenchimento dos outros requisitos previstos no presente protocolo, a efectuar declarações na factura. Essa declaração comprova o carácter originário dos produtos em causa e permite, assim, ao importador beneficiar do regime preferencial previsto no referido acordo.

17 O artigo 32.º do protocolo CE-Israel regula o procedimento do controlo da prova de origem nos seguintes termos:

«1. O controlo *a posteriori* dos certificados de circulação EUR.1 e das declarações nas facturas efectuar-se-á por amostragem ou sempre que as autoridades aduaneiras do Estado de importação tenham dúvidas fundadas quanto à autenticidade do documento, ao carácter originário dos produtos em causa ou ao cumprimento de outros requisitos do presente protocolo.

2. Para efeitos de aplicação do n.º 1, as autoridades aduaneiras do Estado de importação reenviarão o certificado de circulação EUR.1 e a factura caso esta tenha sido apresentada, ou a declaração na factura, ou uma fotocópia destes documentos às autoridades aduaneiras do Estado de exportação, comunicando-lhes, se necessário, as razões de fundo ou de forma que justificam a realização de um inquérito.

Em apoio ao seu pedido de controlo *a posteriori*[,/] as referidas autoridades fornecerão todos os documentos e informações obtidas que levem a supor que as menções inscritas no certificado de circulação EUR.1 ou na declaração na factura são inexactas.

3. O controlo será efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação. Para o efeito, essas autoridades podem exigir a apresentação de quaisquer documentos comprovativos e fiscalizar a contabilidade do exportador ou efectuar qualquer outro controlo que considerem adequado.

4. [...]

5. As autoridades aduaneiras que requerem o controlo serão informadas dos seus resultados num prazo máximo de 10 meses. Esses resultados devem indicar claramente se os documentos são autênticos, se os produtos em causa podem ser considerados como produtos originários e se preenchem os outros requisitos do presente protocolo.

[...]

6. Se, nos casos de dúvida fundada, não for recebida resposta no prazo de 10 meses, ou se a resposta não contiver informações suficientes para determinar a autenticidade do

documento em causa ou a verdadeira origem dos produtos, as autoridades aduaneiras requerentes recusarão o benefício do tratamento preferencial, salvo em caso de força maior ou de circunstâncias excepcionais.»

18 Relativamente à resolução de diferendos, o artigo 33.º do protocolo CE-Israel dispõe:

«Quando surgirem diferendos quanto aos procedimentos de controlo previstos no artigo 32.º, que não possam ser resolvidos entre as autoridades aduaneiras que requerem o controlo e as autoridades aduaneiras responsáveis pela sua realização, ou em caso de dúvida quanto à interpretação do presente protocolo, os mesmos serão submetidos ao Comité de Cooperação Aduaneira.

[...]»

19 Nos termos do artigo 39.º deste protocolo, intitulado «Comité de Cooperação Aduaneira»:

«1. É instituído um Comité de Cooperação Aduaneira, encarregado de assegurar a cooperação administrativa tendo em vista a aplicação correcta e uniforme do presente protocolo e de desempenhar, no âmbito aduaneiro, as funções que lhe sejam eventualmente atribuídas.

2. O comité é composto, por um lado, por peritos dos Estados-Membros e por funcionários da Comissão das Comunidades Europeias responsáveis pelos assuntos aduaneiros e, por outro, por peritos designados por Israel.»

Acordo de Associação CE-OLP

20 O Acordo de Associação CE-OLP, aprovado pela Decisão 97/430/CE do Conselho, de 2 de Junho de 1997 (JO L 187, p. 1), entrou em vigor em 1 de Julho de 1997.

21 O artigo 3.º deste acordo enuncia:

«A Comunidade e a Autoridade Palestiniana estabelecerão progressivamente uma zona de comércio livre [...] nos termos do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1994 e dos outros acordos multilaterais sobre o comércio de mercadorias anexos ao Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (OMC) [...]»

22 Os artigos 5.º e 6.º do referido acordo dispõem:

«Artigo 5.º

Não serão introduzidos novos direitos aduaneiros de importação, nem quaisquer outros encargos de efeito equivalente, nas trocas comerciais entre a Comunidade e a Cisjordânia e a Faixa de Gaza.

Artigo 6.º

As importações para a Comunidade de produtos originários da Cisjordânia e da Faixa de Gaza beneficiarão da isenção de direitos aduaneiros e de quaisquer outros encargos de efeito equivalente, não estando sujeitas a restrições quantitativas ou a quaisquer outras medidas de efeito equivalente.»

- 23 Relativamente ao âmbito de aplicação territorial deste mesmo acordo, o artigo 73.º prevê:

«O presente acordo aplica-se, por um lado, aos territórios em que [são aplicáveis os Tratados que instituem a Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço] nos seus próprios termos e, por outro, aos territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza.»

- 24 O Protocolo n.º 3 anexo ao Acordo de Associação CE-OLP (a seguir «protocolo CE-OLP») estabelece as regras relativas à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa.

- 25 Em consonância com o artigo 2.º, n.º 2, deste protocolo, consideram-se produtos originários da Cisjordânia e da Faixa de Gaza os produtos inteiramente obtidos na Cisjordânia e na Faixa de Gaza e os que aí são obtidos, em cujo fabrico sejam utilizadas matérias que aí não tenham sido inteiramente obtidas, desde que essas matérias tenham sido submetidas, nesses territórios, a operações de complemento de fabrico ou transformações suficientes.

- 26 O artigo 15.º, n.º 1, do protocolo CE-OLP enuncia que os produtos originários da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, quando da sua importação na Comunidade, beneficiam do disposto no Acordo de Associação CE-OLP mediante a apresentação de um certificado de circulação de mercadorias EUR.1 ou, nos casos referidos no n.º 1 do artigo 20.º deste protocolo, de uma declaração feita pelo exportador numa factura, numa nota de entrega ou em qualquer outro documento comercial, que descreva os produtos em causa de uma forma suficientemente pormenorizada para permitir a sua identificação. Esta declaração designa-se «declaração na factura».
- 27 O artigo 16.º, n.º 1, do protocolo CE-OLP dispõe que o certificado de circulação de mercadorias EUR.1 é emitido pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação. Segundo o n.º 4 deste mesmo artigo, esse certificado é emitido pelas autoridades aduaneiras da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, quando os produtos a exportar puderem ser considerados produtos originários da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, e preencherem os outros requisitos do referido protocolo.
- 28 De acordo com o artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do protocolo CE-OLP, relativo aos requisitos para efectuar uma declaração na factura, essa declaração pode ser efectuada por um exportador autorizado, na acepção do artigo 21.º deste protocolo. Segundo o n.º 2 do mencionado artigo 20.º, pode ser efectuada uma declaração na factura se os produtos em causa puderem ser considerados produtos originários da Comunidade, da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, e preencherem os outros requisitos previstos no referido protocolo.
- 29 O artigo 21.º do protocolo CE-OLP, relativo aos exportadores autorizados, dispõe no seu n.º 1 que as autoridades aduaneiras do Estado de exportação podem autorizar qualquer exportador que efectue envios frequentes de produtos ao abrigo do Acordo de Associação CE-OLP e que ofereça às autoridades aduaneiras todas as garantias necessárias para que se possa controlar o carácter originário dos produtos, bem como o cumprimento dos outros requisitos desse protocolo, a efectuar declarações na factura.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 30 A recorrente no processo principal, Firma Brita GmbH, está estabelecida na Alemanha. Importa máquinas para fazer água gaseificada, bem como acessórios e xaropes, produzidos por um fornecedor israelita, Soda-Club Ltd, cuja unidade de produção se situa em Mishor Adumin, na Cisjordânia, em Jerusalém Oriental. A Soda-Club Ltd é um exportador autorizado na acepção do artigo 23.º do protocolo CE-Israel.
- 31 No primeiro semestre de 2002, a recorrente no processo principal requereu a introdução em livre prática de produtos importados, tendo para o efeito apresentado no total mais de 60 declarações aduaneiras. Indicou «Israel» como o país de origem dessas mercadorias e solicitou a aplicação do tratamento pautal preferencial previsto no Acordo de Associação CE-Israel com base nas declarações nas facturas efectuadas pelo fornecedor e afirmando que se tratava de produtos originários de Israel.
- 32 A Administração Aduaneira alemã concedeu provisoriamente o tratamento preferencial solicitado, mas iniciou um procedimento de controlo *a posteriori*. Interrogada pelas autoridades aduaneiras alemãs, a Administração Aduaneira israelita respondeu que «resulta da verificação que efectuámos que os produtos em questão são originários de uma zona sob responsabilidade das alfândegas israelitas. Assim, esses produtos são produtos originários em conformidade com o Acordo de Associação CE-Israel e beneficiam de tratamento pautal preferencial nos termos deste acordo».
- 33 Por ofício de 6 de Fevereiro de 2003, as autoridades aduaneiras alemãs perguntaram à Administração Aduaneira israelita, a título complementar, se os produtos em causa tinham sido produzidos nos colonatos israelitas na Cisjordânia, na Faixa de Gaza, em Jerusalém Oriental ou nos montes Golã. Este ofício não obteve resposta.

- 34 Por decisão de 25 Setembro de 2003, as autoridades aduaneiras alemãs recusaram então o benefício do tratamento preferencial anteriormente concedido, porque não se podia demonstrar com segurança que os produtos importados estavam abrangidos pelo Acordo de Associação CE-Israel. Consequentemente, decidiram proceder à cobrança *a posteriori* de direitos aduaneiros num montante de 19 155,46 euros.
- 35 Tendo a reclamação apresentada pela recorrente no processo principal sido indeferida, esta interpôs um recurso de anulação dessa decisão no Finanzgericht Hamburg (Tribunal Tributário de Hamburgo). O órgão jurisdicional de reenvio considera que a decisão da causa depende da interpretação do Acordo de Associação CE-Israel, do protocolo CE-Israel e do Acordo de Associação CE-OLP.
- 36 Nestas condições, o Finanzgericht Hamburg decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O tratamento preferencial requerido pelo importador de um produto originário da Cisjordânia deve ser sempre concedido, mesmo quando apenas seja apresentado um certificado de origem formal de Israel, atendendo a que esse tratamento está previsto em dois acordos aplicáveis no presente caso — a saber, o [Acordo de Associação CE-Israel] e o [Acordo de Associação CE-OLP] — para produtos originários do território do Estado de Israel ou da Cisjordânia?

Caso a primeira questão deva ser respondida pela negativa:

- 2) A autoridade aduaneira de um Estado-Membro está vinculada por um certificado de origem das autoridades israelitas, nos termos do [Acordo de Associação CE-

-Israel], em relação a um importador que solicita a concessão do tratamento preferencial para um produto importado para o território da Comunidade — e não deve iniciar um procedimento de controlo em conformidade com o artigo 32.º do [p]rotocolo [CE-Israel] —, quando não tenha outras dúvidas sobre o carácter originário dos produtos para além da relativa ao facto de o produto não ser originário de um território que se encontra somente sob controlo israelita — designadamente nos termos do Acordo [p]rovisório israelo-palestiniano de 1995 — e na medida em que não tenha recorrido ao procedimento nos termos do artigo 33.º do [p]rotocolo [CE-Israel]?

Caso deva ser dada resposta negativa à segunda questão:

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

Caso a terceira questão deva ser respondida negativamente:

- 4) Pode a autoridade aduaneira recusar, sem mais, o tratamento preferencial, nos termos do [Acordo de Associação CE-Israel], quando — como se comprovou entretanto — o produto é originário da Cisjordânia ou o tratamento preferencial, em conformidade com o [Acordo de Associação CE-Israel], deve em qualquer caso

ser também concedido a produtos com esta origem, enquanto não se tenha recorrido ao procedimento de resolução de diferendos, nos termos do artigo 33.º do [p]rotocolo [CE-Israel], relativamente à interpretação do conceito de ‘território do Estado de Israel’ contido no acordo?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e quarta questões

³⁷ Com a primeira e quarta questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se as autoridades aduaneiras do Estado-Membro de importação podem recusar conceder o benefício do tratamento preferencial instituído pelo Acordo de Associação CE-Israel quando os produtos em causa são originários da Cisjordânia.

³⁸ A título preliminar, há que observar que a resposta a estas questões está estreitamente ligada à interpretação que deve ser dada ao artigo 83.º do Acordo de Associação CE-Israel, que define o seu âmbito de aplicação territorial.

³⁹ A este propósito, importa recordar que um acordo com um Estado terceiro concluído pelo Conselho da União Europeia, nos termos dos artigos 217.º TFUE e 218.º TFUE, constitui, relativamente à União Europeia, um acto adoptado por uma instituição da União na acepção do artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), TFUE, que, a partir da entrada em vigor desse acordo, as suas disposições fazem parte integrante da ordem

jurídica da União e que, no âmbito dessa ordem jurídica, o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação desse acordo (v., neste sentido, acórdãos de 30 de Setembro de 1987, Demirel, 12/86, Colect., p. 3719, n.º 7, e de 16 de Junho de 1998, Racke, C-162/96, Colect., p. I-3655, n.º 41). Além disso, tendo sido concluído entre dois sujeitos de direito internacional público, o Acordo de Associação CE-Israel é regulado pelo direito internacional e, em especial, do ponto de vista da sua interpretação, pelo direito internacional dos tratados.

40 O direito internacional dos tratados foi codificado, no essencial, na Convenção de Viena. Segundo o artigo 1.º desta Convenção, esta aplica-se aos tratados concluídos entre Estados. Contudo, em conformidade com o artigo 3.º, alínea b), desta Convenção, o facto de não se aplicar aos acordos internacionais concluídos entre Estados e outros sujeitos de direito internacional não prejudica a aplicação a esses acordos de quaisquer normas enunciadas na referida Convenção às quais estejam submetidos por força do direito internacional independentemente desta mesma Convenção.

41 Daqui resulta que as normas da Convenção de Viena são aplicáveis a um acordo concluído entre um Estado e uma organização internacional, como o Acordo de Associação CE-Israel, na medida em que essas normas são a expressão do direito internacional geral e consuetudinário. Consequentemente, o Acordo de Associação CE-Israel deve ser interpretado em consonância com essas normas.

42 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que, embora não vinculem a Comunidade nem todos os Estados-Membros, algumas disposições da Convenção de Viena reflectem as regras de direito consuetudinário internacional que, enquanto tais, vinculam as instituições da Comunidade e integram a ordem jurídica comunitária (v., neste sentido, acórdão Racke, já referido, n.ºs 24, 45 e 46; v., também, relativamente à referência à Convenção de Viena no âmbito da interpretação de acordos de associação concluídos pelas Comunidades Europeias, acórdãos de 2 de Março de 1999, El-Yassini, C-416/96, Colect., p. I-1209, n.º 47, e de 20 de Novembro de 2001, Jany e o., C-268/99, Colect., p. I-8615, n.º 35 e jurisprudência aí referida).

- 43 Nos termos do artigo 31.º da Convenção de Viena, um tratado deve ser interpretado de boa fé, de acordo com o sentido comum a atribuir aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respectivos objecto e fim. A este respeito, ter-se-á em consideração, simultaneamente com o contexto, toda a norma pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as partes.
- 44 Entre essas normas pertinentes susceptíveis de serem invocadas no âmbito das relações entre as partes no Acordo de Associação CE-Israel, inclui-se o princípio de direito internacional geral do efeito relativo dos tratados, segundo o qual os tratados não devem prejudicar nem beneficiar sujeitos terceiros (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Este princípio de direito internacional geral tem uma expressão especial no artigo 34.º da Convenção de Viena, por força do qual um tratado não cria obrigações nem direitos para um Estado terceiro sem o consentimento deste.
- 45 Resulta destas considerações preliminares que o artigo 83.º do Acordo de Associação CE-Israel, que define o âmbito de aplicação territorial deste acordo, deve ser interpretado de maneira a ser conforme com o princípio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.
- 46 A este respeito, é facto assente que as Comunidades Europeias concluíram sucessivamente dois acordos de associação Euro-Mediterrânicos, o primeiro com o Estado de Israel e o segundo com a OLP, actuando em representação da Autoridade Palestiniana da Cisjordânia e da Faixa de Gaza.
- 47 Cada um desses dois acordos de associação tem um âmbito de aplicação territorial próprio. O artigo 83.º do Acordo de Associação CE-Israel dispõe que este se aplica ao «território do Estado de Israel». O artigo 73.º do Acordo de Associação CE-OLP enuncia que o mesmo se aplica aos «territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza».

48 Assim sendo, esses dois acordos de associação prosseguem um objectivo idêntico — enunciado, respectivamente no artigo 6.º, n.º 1, do Acordo de Associação CE-Israel e no artigo 3.º do Acordo de Associação CE-OLP —, a saber, a instituição e/ou o reforço de uma zona de comércio livre entre as partes, e têm o mesmo objecto — definido, para os produtos industriais, respectivamente no artigo 8.º do Acordo de Associação CE-Israel e nos artigos 5.º e 6.º do Acordo de Associação CE-OLP —, a saber, a supressão dos direitos aduaneiros, das restrições quantitativas e de outras medidas de efeito equivalente nas trocas comerciais entre as partes em cada um dos acordos.

49 Relativamente aos métodos de cooperação administrativa, no que diz respeito, por um lado, ao Acordo de Associação CE-Israel, resulta dos artigos 22.º, n.º 1, alínea a), e 23.º, n.º 1, do protocolo CE-Israel que a declaração na factura necessária para a exportação ao abrigo do tratamento preferencial é efectuada por um exportador autorizado pelas «autoridades aduaneiras do [Estado] de exportação».

50 Por outro lado, no que diz respeito ao Acordo de Associação CE-OLP, resulta das disposições dos artigos 20.º, n.º 1, alínea a), e 21.º, n.º 1, do protocolo CE-OLP que a declaração na factura necessária para a exportação ao abrigo do tratamento preferencial é efectuada por um exportador autorizado pelas «autoridades aduaneiras do Estado de exportação». Além disso, o artigo 16.º, n.º 4, do protocolo CE-OLP determina que só as «autoridades aduaneiras da Cisjordânia e da Faixa de Gaza» podem emitir um certificado de circulação dos produtos EUR.1 quando os produtos em causa puderem ser considerados produtos originários da Cisjordânia e da Faixa de Gaza.

51 Decorre do que antecede que as «autoridades aduaneiras do Estado de exportação», na aceção dos dois protocolos acima referidos, dispõem, ambas no quadro do respectivo âmbito de intervenção territorial, de competência exclusiva para emitir os certificados de circulação dos produtos EUR.1 ou para autorizar os exportadores estabelecidos no território sob a sua administração.

- 52 Consequentemente, interpretar o artigo 83.º do Acordo de Associação CE-Israel de tal forma que as autoridades israelitas estariam investidas de competências aduaneiras relativamente a produtos originários da Cisjordânia equivaleria a impor às autoridades aduaneiras palestinianas a obrigação de não exercerem as competências que lhes foram conferidas pelas referidas disposições do protocolo CE-OLP. Essa interpretação, que tem por efeito criar uma obrigação para um terceiro sem o seu consentimento, violaria assim o princípio de direito internacional geral *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, como codificado no artigo 34.º da Convenção de Viena.
- 53 Daqui resulta que o artigo 83.º do Acordo de Associação CE-Israel deve ser interpretado no sentido de que os produtos originários da Cisjordânia não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação territorial desse acordo e não podem, portanto, beneficiar do regime preferencial por ele instituído.
- 54 Nestas condições, as autoridades aduaneiras alemãs podiam recusar conceder aos produtos em causa o benefício do tratamento preferencial previsto no Acordo de Associação CE-Israel pelo facto de serem originários da Cisjordânia.
- 55 Também no âmbito da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se as autoridades aduaneiras do Estado de importação podem conceder o benefício de um tratamento preferencial quando esse tratamento está previsto nos dois acordos em causa, a saber, o Acordo de Associação CE-Israel e o Acordo de Associação CE-OLP, quando esteja assente que os produtos em causa são originários da Cisjordânia e que só foi apresentado um certificado formal de origem israelita. Pretende, mais precisamente, saber em que medida se pode admitir um

concurso de qualificações deixando em aberto a questão de saber qual desses dois acordos é aplicável e se a prova de origem deve ser prestada pelas autoridades israelitas ou palestinianas.

56 Admitir esse concurso de qualificações, baseado apenas na conclusão de que os dois acordos em causa prevêem um tratamento preferencial e que o local de origem dos produtos é estabelecido através de outros meios de prova que não os previstos no Acordo de Associação realmente aplicável, equivaleria a negar, de forma generalizada, a necessidade, para poder beneficiar de um tratamento preferencial, de dispor de uma prova válida de origem proveniente da autoridade competente do Estado de exportação.

57 Ora, resulta tanto do artigo 17.º do protocolo CE-Israel como do artigo 15.º do protocolo CE-OLP que os produtos originários das partes contratantes necessitam de uma prova da sua origem para beneficiar do tratamento preferencial. Esta exigência de uma prova válida da origem proveniente da autoridade competente não pode ser considerada uma simples formalidade susceptível de ser ignorada desde que a origem seja estabelecida por outros meios de prova. A este propósito, o Tribunal de Justiça já declarou que não se podem considerar válidos os certificados passados por autoridades diferentes das que são especificamente designadas no Acordo de Associação em causa (v., neste sentido, acórdão de 5 de Julho de 1994, Anastasiou e o., C-432/92, Colect., p. I-3087, n.ºs 37 a 41).

58 À luz das considerações precedentes, há que responder à primeira e quarta questões submetidas que as autoridades aduaneiras do Estado-Membro de importação podem recusar conceder o benefício do tratamento preferencial instituído pelo Acordo de Associação CE-Israel quando os produtos em causa são originários da Cisjordânia. Além disso, as autoridades aduaneiras do Estado-Membro de importação não podem proceder a um concurso de qualificações deixando em aberto a questão de saber qual dos acordos em causa, isto é, o Acordo de Associação CE-Israel e o Acordo de Associação CE-OLP, é aplicável no caso em apreço e se a prova de origem deve emanar das autoridades israelitas ou palestinianas.

Quanto à segunda e terceira questões

59 Com a segunda e terceira questões que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se, no âmbito de um procedimento previsto no artigo 32.º do protocolo CE-Israel, as autoridades aduaneiras do Estado de importação estão vinculadas pela prova de origem apresentada e pela resposta das autoridades aduaneiras do Estado de exportação. Pretende também saber se, para resolver um diferendo ocorrido quando de controlos de declarações nas facturas, as autoridades aduaneiras do Estado de importação devem, por força do artigo 33.º desse protocolo, submeter esse diferendo ao Comité de Cooperação Aduaneira antes de adoptarem medidas unilaterais.

Quanto à questão de saber se as autoridades aduaneiras do Estado de importação estão vinculadas pela resposta das autoridades aduaneiras do Estado de exportação

60 Resulta do artigo 32.º do protocolo CE-Israel que o controlo *a posteriori* das declarações nas facturas é feito sempre que as autoridades aduaneiras do Estado de importação têm dúvidas fundadas quanto à autenticidade dessas declarações e ao carácter originário dos produtos em causa. O controlo é efectuado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação. As autoridades aduaneiras que requerem o controlo são informadas dos seus resultados num prazo máximo de dez meses. Esses resultados devem indicar claramente se as declarações são autênticas e se os produtos em causa podem ser considerados produtos originários. No caso de existirem dúvidas fundadas e na falta de resposta no prazo de dez meses, ou se a resposta não contiver informações suficientes para determinar a autenticidade da declaração em causa ou a verdadeira origem dos produtos, as autoridades aduaneiras do Estado de importação recusam o benefício do tratamento preferencial.

61 Num quadro jurídico semelhante, o Tribunal de Justiça já declarou que resulta dessas disposições que a determinação da origem dos produtos assenta numa repartição de

competências entre as autoridades aduaneiras das partes no acordo de comércio livre em causa, na medida em que a origem é estabelecida pelas autoridades do Estado de exportação. Esse sistema justifica-se pelo facto de estas autoridades serem as melhor colocadas para verificar directamente os factos que condicionam a origem do produto (v., neste sentido, acórdão de 12 de Julho de 1984, *Les Rapides Savoyards* e o., 218/83, *Recueil*, p. 3105, n.º 26).

⁶² No entanto, este sistema só pode funcionar se a Administração Aduaneira do Estado de importação reconhecer as decisões legalmente adoptadas pelas autoridades do Estado de exportação (v., neste sentido, acórdãos *Les Rapides Savoyards* e o., já referido, n.º 27, e de 9 de Fevereiro de 2006, *Sfakianakis*, C-23/04 a C-25/04, *Colect.*, p. I-1265, n.º 23).

⁶³ Conclui-se que, no âmbito desse sistema de reconhecimento mútuo, as autoridades aduaneiras do Estado de importação não podem unilateralmente declarar inválida uma declaração na factura efectuada por um exportador regularmente autorizado pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação. Do mesmo modo, em caso de controlo efectuado *a posteriori*, as autoridades aduaneiras do Estado de importação estão, em princípio, vinculadas pelos resultados de tal controlo (v., neste sentido, acórdão *Sfakianakis*, já referido, n.º 49).

⁶⁴ Contudo, no processo principal, o controlo *a posteriori* ao abrigo do artigo 32.º do protocolo CE-Israel não incidia sobre a questão de saber se os produtos importados foram totalmente obtidos numa determinada localidade ou se aí sofreram um complemento ou uma transformação suficientes para poderem ser considerados originários dessa localidade nos termos das disposições do protocolo CE-Israel. O objecto do controlo *a posteriori* prendia-se com o próprio lugar de produção dos produtos importados com vista a apreciar se esses produtos estavam abrangidos pelo âmbito de aplicação territorial do Acordo de Associação CE-Israel. Com efeito, a União considera que os produtos obtidos em localidades sob administração israelita desde 1967 não beneficiam do tratamento preferencial previsto nesse acordo.

65 Nos termos do artigo 32.º, n.º 6, do protocolo CE-Israel, se a resposta das autoridades aduaneiras do país de exportação não contiver informações suficientes para determinar a verdadeira origem dos produtos, as autoridades aduaneiras de controlo recusarão o benefício do tratamento preferencial aos referidos produtos.

66 Ora, resulta dos elementos do processo principal que, no âmbito do controlo *a posteriori*, as autoridades aduaneiras israelitas não deram nenhuma resposta precisa aos ofícios das autoridades aduaneiras alemãs destinados a apurar se os produtos em questão tinham sido produzidos nos colonatos israelitas na Cisjordânia, na Faixa de Gaza, em Jerusalém Oriental ou nos montes Golã. O ofício de 6 de Fevereiro de 2003 das autoridades aduaneiras alemãs ficou mesmo sem resposta.

67 Nestas condições, deve considerar-se que uma resposta como a das autoridades aduaneiras do Estado de exportação não contém informações suficientes na acepção do artigo 32.º, n.º 6, do protocolo CE-Israel para determinar a verdadeira origem dos produtos, de forma que, nesse contexto, a afirmação das referidas autoridades de que os produtos em causa beneficiam do tratamento preferencial do Acordo de Associação CE-Israel não vincula as autoridades aduaneiras do Estado-Membro de importação.

Quanto à obrigação de submeter a questão ao Comité de Cooperação Aduaneira

68 O artigo 33.º, primeiro parágrafo, do protocolo CE-Israel prevê que, quando surjam diferendos por ocasião dos controlos previstos no artigo 32.º do referido protocolo ou em caso de dúvida quanto à interpretação desse mesmo protocolo, esses diferendos serão submetidos ao Comité de Cooperação Aduaneira.

69 Segundo o artigo 39.º do protocolo CE-Israel, o Comité de Cooperação Aduaneira é um organismo administrativo composto por peritos aduaneiros e funcionários dos serviços da Comissão, dos Estados-Membros e do Estado de Israel. Incumbe-lhe, no âmbito das disposições deste protocolo, desempenhar qualquer tarefa de natureza técnica no domínio aduaneiro. Consequentemente, não pode ser considerado competente para decidir os diferendos respeitantes a questões de direito como os relativos à interpretação do próprio Acordo de Associação CE-Israel. Em contrapartida, nos termos do artigo 75.º, n.º 1, desse acordo, esses diferendos podem ser submetidos ao Conselho de Associação.

70 Num caso como o do processo principal, a resposta das autoridades aduaneiras do Estado de exportação dada no âmbito do procedimento de controlo *a posteriori* previsto no artigo 32.º do protocolo CE-Israel não pode ser considerada como estando na origem de um litígio entre as partes contratantes relativo à interpretação deste protocolo. Com efeito, por um lado, essa resposta não presta as informações requeridas. Por outro, embora, no processo principal, tenha surgido um diferendo durante o procedimento de controlo *a posteriori* iniciado pelas autoridades aduaneiras do Estado de importação, esse diferendo não diz respeito à interpretação do referido protocolo, mas à determinação do âmbito de aplicação territorial do Acordo de Associação CE-Israel.

71 Conclui-se que, em circunstâncias como as do litígio no processo principal, cada uma das partes contratantes pode submeter a questão de interpretação relativa ao âmbito de aplicação territorial do Acordo de Associação CE-Israel ao Conselho de Associação. Em contrapartida, não existe nenhuma obrigação de interpelar o Comité de Cooperação Aduaneira pois essa questão de interpretação não é da sua competência.

72 De qualquer forma, ainda que a interpelação do Conselho de Associação pudesse ser perspectivada, na medida em que se trata de um diferendo sobre a interpretação do Acordo de Associação enquanto tal, há que recordar que, como o Tribunal de Justiça já declarou, o facto de não se ter recorrido ao Comité de Associação, emanação do

Conselho de Associação, não pode servir de justificação para a inobservância do sistema de cooperação e das competências que resultam do Acordo de Associação (v., por analogia, acórdão Sfakianakis, já referido, n.º 52).

73 À luz do que antecede, há que responder à segunda e terceira questões submetidas que, no âmbito do procedimento previsto no artigo 32.º do protocolo CE-Israel, as autoridades aduaneiras do Estado de importação não estão vinculadas pela prova de origem apresentada nem pela resposta das autoridades aduaneiras do Estado de exportação quando a referida resposta não incluía informações suficientes, na acepção do artigo 32.º, n.º 6, deste protocolo, para determinar a verdadeira origem dos produtos. Além disso, as autoridades aduaneiras do Estado de importação não estão obrigadas a submeter ao Comité de Cooperação Aduaneira instituído pelo artigo 39.º do referido protocolo um diferendo relativo à interpretação do âmbito de aplicação territorial do Acordo de Associação CE-Israel.

Quanto às despesas

74 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) declara:

- 1) **As autoridades aduaneiras do Estado-Membro de importação podem recusar conceder o benefício do tratamento preferencial instituído pelo Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os**

seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, assinado em Bruxelas, em 20 de Novembro de 1995, quando os produtos em causa são originários da Cisjordânia. Além disso, as autoridades aduaneiras do Estado-Membro de importação não podem proceder a um concurso de qualificações deixando em aberto a questão de saber qual dos acordos em causa, isto é, o Acordo de Associação Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, e o Acordo provisório de Associação Euro-Mediterrânico sobre Comércio e Cooperação entre a Comunidade Europeia, por um lado, e a Organização de Libertação da Palestina (OLP) em benefício da Autoridade Palestiniana da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, por outro, assinado em Bruxelas, em 24 de Fevereiro de 1997, é aplicável no caso em apreço e se a prova de origem deve emanar das autoridades israelitas ou palestinianas.

- 2) No âmbito do procedimento previsto no artigo 32.º do Protocolo n.º 4 anexo ao Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, as autoridades aduaneiras do Estado de importação não estão vinculadas pela prova de origem apresentada nem pela resposta das autoridades aduaneiras do Estado de exportação quando a referida resposta não inclua informações suficientes, na acepção do artigo 32.º, n.º 6, deste protocolo, para determinar a verdadeira origem dos produtos. Além disso, as autoridades aduaneiras do Estado de importação não estão obrigadas a submeter ao Comité de Cooperação Aduaneira instituído pelo artigo 39.º do referido protocolo um diferendo relativo à interpretação do âmbito de aplicação territorial do mencionado acordo.

Assinaturas