DOMSTOLENS DOM
5. juli 1994 *

I sag C-432/92,

angående en anmodning, som High Court of Justice (Queen's Bench Division) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd m.fl.,**

støttet af

Cypfruvex (UK) Ltd,

Cyprus Fruit and Vegetable Entreprises Ltd (Cypfruvex),

intervenienter,

* Processprog: engelsk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af aftalen af 19. december 1972 om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Cypern, der er knyttet til Rådets forordning (EØF) nr. 1246/73 af 14. maj 1973 (EFT L 133, s. 1) som bilag, samt af Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT 1977 L 26, s. 20),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco (refererende dommer) og D. A. O. Edward samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd m.fl. ved D. Vaughan, QC, og Barrister M. Clough for Solicitors Allen & Overy

— Det Forenede Kongerige ved J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister P. M. Roth

— den hellenske regering ved juridisk konsulent D. Raptis, assisterende juridisk konsulent V. Kontolaimos, Statens Advokatkontor, og fuldmægtig I. Chalkias, sammesteds, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P. J. Kuijper og P. Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 2. marts 1994 er afgivet mundtlige indlæg af S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd m.fl. ved D. Vaughan, QC, og Barrister M. Clough, af Cypfruvex (UK) Ltd og Cyprus Fruit and Vegetable Enterprises Ltd (Cypfruvex) ved Solicitor D. Janney og Barrister P. Watson, af Det Forenede Kongerige ved J. E. Collins, bistået af Barristers S. Richards og P. M. Roth, af den hellenske regering ved V. Kontolaimos, bistået af universitetsprofessor C. Rozakis, af den irske regering ved Barrister A. Aston og af Kommissionen ved juridisk konsulent P. J. Kuijper og P. Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. april 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 2. december 1992, indgået til Domstolen den 24. december s.å., har High Court of Justice (Queen's Bench Division) i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt fem præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af aftalen af 19. december 1972 om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Cypern, der er knyttet til Rådets forordning (EØF) nr. 1246/73 af 14. maj 1973 (EFT L 133, s. 1, herefter benævnt »associeringsaftalen«) som bilag, samt af Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT 1977 L 26, s. 20).

2 Spørgsmålene er rejst under en sag mellem producenter og eksportører af citrusfrugter, hjemmehørende på Cypern, syd for FN's sikkerhedsstødpudezone, samt Det Cypriotiske Afsætningsudvalg for Kartofler og Ministry for Agriculture, Fisheries and Food, vedrørende import til Det Forenede Kongerige af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern, nord for denne zone (herefter benævnt »den nordlige del af Cypern«).

3 Handel med citrusfrugter og kartofler mellem Republikken Cypern og Fællesskabet er reguleret i associeringsaftalen og de dertil knyttede protokoller med senere ændringer.

4 I associeringsaftalens artikel 3, stk. 3, bestemmes følgende:

»De kontraherende parter træffer alle almindelige eller særlige forholdsregler, som er egnede til at sikre, at forpligtelserne ifølge overenskomsten opfyldes. De afholder sig fra alle foranstaltninger, som vil kunne bringe opnåelsen af overenskomstens mål i fare.«

5 I aftalens artikel 5 bestemmes:

»Reglerne om samhandelen mellem de kontraherende parter må ikke føre til forskelsbehandling ... mellem Cyperns statsborgere eller selskaber.«

6 Citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern indgår i en præferenceordning i henhold til aftalen og de dertil knyttede protokoller. Ifølge aftalens artikel 7 fremgår oprindelsesreglerne af protokollen. Den protokol, der for tiden finder anvendelse, er protokollen vedrørende definitionen af begrebet »varer med oprindelsesstatus« og vedrørende metoderne for administrativt samarbejde fra 1977 (herefter benævnt »1977-protokollen«), der er knyttet til tillægsprotokollen til aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Cypern, der er knyttet til Rådets forordning (EØF) nr. 2907/77 af 20. december 1977 (EFT L 339, s. 1) som bilag.

7 Ifølge artikel 6, stk. 1, i 1977-protokollen dokumenteres varers oprindelsesstatus ved fremlæggelse af et varecertifikat EUR.1 (herefter benævnt »varecertifikat«). Det fremgår af artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i protokollen, at varecertifikatet udstedes af udførselsstatens toldmyndigheder. Ifølge artikel 8, stk. 3, påhviler det navnlig toldmyndighederne i udførselsstaten at påse, at de i artikel 9 nævnte formularer (varecertifikater efter modellen i bilag V til 1977-protokollen) er udfyldt korrekt.

8 I henhold til artikel 24 i 1977-protokollen udføres der en efterfølgende stikprøvevis undersøgelse af varecertifikaterne, og i øvrigt når indførselslandets toldmyndigheder har rimelig tvivl, hvad angår dokumentets ægthed eller rigtigheden af oplysningerne vedrørende de omhandlede varers faktiske oprindelse. Indførselslandets toldmyndigheder tilbagesender med henblik herpå varecertifikatet eller en fotokopi heraf til toldmyndighederne i udførselslandet med angivelse af de formelle eller reelle årsager, der berettiger en undersøgelse. Indførselslandets toldmyndigheder skal underrettes om resultatet af undersøgelsen så hurtigt som muligt. Dette skal gøre det muligt at afgøre, om det anfægtede certifikat kan finde anvendelse for de faktisk udførte varer, og om disse varer virkelig er berettigede til en anvendelse af præferenceordningen. Dernæst skal sådanne tilfælde, som ikke har kunnet afgøres mellem toldmyndighederne, eller som rejser spørgsmål med hensyn til fortolkningen af protokollen, forelægges det Toldsamarbejdsudvalg, der er oprettet ved associeringsaftalen.

9 Det ovennævnte direktiv 77/93 indeholder visse regler om udstedelse af plantesundhedscertifikater. Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, litra b), som ændret ved Rådets direktiv 80/392/EØF af 18. marts 1980 (EFT L 100, s. 32) og Rådets direktiv 85/574/EØF af 19. december 1985 (EFT L 372, s. 25), udstedes certifikaterne af de myndigheder, der er bemyndigede hertil i forbindelse med den internationale konvention om plantebeskyttelse, eller for stater, der ikke har tiltrådt konventionen, såsom Republikken Cypern, ifølge landets retsforskrifter. Citrusfrugter og kartoffelknolde er anført på listen i bilag V over de produkter, som i henhold til artikel 12 skal ledsages af et plantesundhedscertifikat, når de indføres.

10 Sagsøgerne i hovedsagen tilstillede den 24. oktober 1991 sagsøgte i hovedsagen en skrivelse med anmodning om bekræftelse af, at de kompetente britiske myndigheder ikke længere ville tillade import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern, der ikke var ledsaget af vare- eller plantesundhedscertifikater, udstedt med henblik herpå af myndighederne i Republikken Cypern.

11 Sagsøgte oplyste i svarskrivelse af 3. december 1991, at Det Forenede Kongerige ikke accepterede dokumenter, der henviste til »Turkish Republic of Northern Cyprus« (herefter benævnt »TRNC«), og at det tillod import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern i overensstemmelse med den relevante fællesskabslovgivning. Da sagsøgerne i hovedsagen anmodede om yderligere oplysninger, svarede det britiske Landbrugsministerium i skrivelse af 24. maj 1992, at al import til Fællesskabet fra den nordlige del af Cypern efter de for de britiske myndigheder foreliggende oplysninger var sket i overensstemmelse med de af Fællesskabet fastsatte betingelser.

12 Sagsøgerne har derefter med henblik på domsprøvelse forelagt High Court of Justice (Queen's Bench Division) den beslutning, der er truffet af sagsøgte og inde-

holdt i de nævnte skrivelser, samt de britiske myndigheders praksis med fortsat at tillade sådan import til Det Forenede Kongerige uden de nødvendige dokumenter, udstedt af de kompetente myndigheder i Republikken Cypern.

13 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at parterne i hovedsagen er enige om følgende faktiske forhold:

a) Republikken Cypern er en selvstændig stat, der er anerkendt af Fællesskabets medlemsstater. Dens forfatning blev vedtaget i 1960, og territoriet omfatter hele øen, bortset fra de suveræne baseområder.

b) Det Forenede Kongerige og de andre medlemsstater anerkender ikke TRNC.

c) Der har været en FN-stødpudezone tværs over øen Cypern siden 1974. Næsten hele det tyrkisk-cypriotiske samfund bor nord for denne stødpudezone. Betydelige mængder af citrusfrugter og kartofler importeres til Det Forenede Kongerige fra denne del af Cypern.

d) Ingen af de vare- eller plantesundhedscertifikater, der ledsager citrusfrugter og kartofler, der importeres til Det Forenede Kongerige fra den nordlige del af Cypern, er udstedt af Republikken Cyperns myndigheder.

e) De britiske toldmyndigheder, der har ansvaret for kontrol af varecertifikater for importerede varer, har nægtet at acceptere certifikater, udstedt af TRNC eller forsynet med et toldstempel med »Turkish Republic of Northern Cyprus«. De accepterer fortsat varecertifikater for varer, der eksporteres fra den nordlige del af Cypern, og som er stemplet med navnet »Cyprus Customs Authorities«, men ikke er udstedt af Republikken Cyperns myndigheder.

f) På samme måde accepterer de kompetente britiske myndigheder ikke plantesundhedscertifikater, der er udstedt af TRNC. De accepterer derimod plantesundhedscertifikater udstedt på den nordlige del af Cypern, der ledsager varer, afsendt af eksportører fra denne del af øen. Nogle af disse certifikater er udstedt af »Republic of Cyprus — Turkish Federated State of Cyprus«. I praksis er — i hvert fald siden 1991 — plantesundhedscertifikater for produkter, der eksporteres fra den nordlige del af Cypern, alle udstedt af »Republic of Cyprus — Ministry of Agriculture«.

14 Da den nationale ret har fundet, at den ved afgørelsen af sagen har behov for en fortolkning af fællesskabsretten, har den ved kendelse af 2. december 1992 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Der henvises navnlig til

i) aftalen fra 1972 om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Cypern, protokollen fra 1977 om definitionen af begrebet 'varer med oprindelsesstatus' og vedrørende metoderne for administrativt samarbejde og protokollen fra 1987 om fastsættelse af betingelserne og procedurerne for gennemførelsen af anden etape af aftalen fra 1972 samt om tilpasning af visse bestemmelser i 1972-aftalen, og

ii) Rådets direktiv 77/93/EØF om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter med senere ændringer.

1) Når import til en medlemsstat af citrusfrugter og kartofler fra Cypern ledsages af varecertifikater EUR.1, der er udstedt af det tyrkiske samfund på Cypern

nord for FN's stødpudezone og ikke af en myndighed, som er bemyndiget hertil af Republikken Cypern ('ROC'),

a) udelukker fællesskabsretten medlemsstaten fra at tillade sådan import?

b) kræver fællesskabsretten, at medlemsstaten skal godtage sådanne certifikater?

2) Når import til en medlemsstat af citrusfrugter (bortset fra citroner) og kartofler fra Cypern ledsages af plantesundhedscertifikater, som er udstedt af det tyrkiske samfund på Cypern nord for FN's stødpudezone, og ikke af en myndighed, der er lovligt bemyndiget hertil af ROC,

a) udelukker fællesskabsretten medlemsstaten fra at tillade sådan import?

b) kræver fællesskabsretten, at medlemsstaten skal godtage sådanne certifikater?

3) Vil det gøre nogen forskel for besvarelsen af spørgsmål 1) og 2), om

a) det i praksis måtte være umuligt for eksportører fra Cypern nord for FN's stødpudezone at opnå certificering af deres produkter i ROC,

b) der måtte være væsentlige hindringer for eksportører fra Cypern nord for FN's stødpudezone, som eksporterer deres produkter gennem den del af øen, hvorover ROC's regering har faktisk kontrol, og

c) procedurerne for udstedelse og kontrol af sådanne certifikater på Cypern nord for FN's stødpudezone måtte være lige så pålidelige som procedurerne i den del af øen, hvorover ROC's regering har faktisk kontrol?

4) Vil det gøre nogen forskel for besvarelsen af spørgsmål 2), hvis erfaringen fra kontrolundersøgelser i medlemsstaten måtte vise, at der ikke er nogen forskel mellem plantesundhedsstandarden for produkter, som importeres fra Cypern nord for FN's stødpudezone i forhold til import fra den del af øen, hvorover ROC's regering har faktisk kontrol?

5) Er det relevant for besvarelsen af spørgsmål 3) a) eller b) at fastslå, om og i hvilket omfang en umulighed eller en forhindring er forårsaget af det tyrkiske samfund på Cypern nord for FN's stødpudezone, og/eller af ROC, og, i bekræftende fald, hvilken betydning har det?«

15 Den forelæggende ret ønsker med disse præjudicielle spørgsmål, der vil blive behandlet under ét, i alt væsentligt oplyst for det første, om associeringsaftalen og direktiv 77/93 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstats myndigheder ved import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på den nordlige del af Cypern godtager vare- og plantesundhedscertifikater, der er udstedt af andre myndigheder end Republikken Cyperns kompetente myndigheder, eller om de nævnte retsforskrifter medfører, at certifikaterne skal godtages, og for det andet, om svaret er et andet, såfremt visse omstændigheder i forbindelse med øen Cyperns særlige situation betragtes som godtgjorte.

16 De præjudicielle spørgsmål vedrører to typer certifikater, der kræves ved import til Fællesskabet af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern:

— varecertifikater, der kræves som bevis for varernes oprindelsesstatus som omhandlet i 1977-protokollen, og

— plantesundhedscertifikater, der kræves i henhold til direktiv 77/93.

17 Sagsøgerne i hovedsagen og den hellenske regering har gjort gældende, at den praksis, de nationale myndigheder følger, og som består i at godtage certifikater, der er udstedt af myndigheder for det tyrkiske samfund på den nordlige del af Cypern, og ikke af en myndighed, som er bemyndiget hertil af Republikken Cypern, er ulovlig. En sådan praksis er i strid med forpligtelserne ifølge artikel 6, stk. 1, artikel 7, stk. 1, artikel 8, stk. 1 og 3, og artikel 9 i 1977-protokollen for så vidt angår varecertifikater, og artikel 12, stk. 1, litra b), i direktiv 77/93 for så vidt angår plantesundhedscertifikater.

18 Hvad særlig angår varecertifikater har sagsøgerne i hovedsagen og den hellenske regering gjort gældende, at alene de certifikater, der er udstedt af Republikken Cyperns toldmyndigheder, i henhold til 1977-protokollens udtrykkelige bestemmelser herom kan godtages som bevis for de cypriotiske varers oprindelsesstatus.

19 Det Forenede Kongerige og Kommissionen har ikke bestridt, at den pågældende praksis under normale omstændigheder ville blive betragtet som uforenelig med fællesskabsretten. De har imidlertid anført, at 1977-protokollen og direktiv 77/93 på grund af den særlige situation på Cypern må fortolkes således, at medlemsstaternes myndigheder er forpligtet til — for så vidt angår produkter med oprindelse på den nordlige del af Cypern — for at undgå forskelsbehandling af statsborgere eller virksomheder på Cypern at acceptere certifikater, udstedt af samfundet på

denne del af øen, og ikke af en myndighed, der er bemyndiget hertil af Republikken Cypern.

20 De har gjort gældende, at det, hvad de faktiske forhold angår, må lægges til grund, at det er praktisk umuligt eller i hvert fald meget vanskeligt for eksportørerne fra den nordlige del af Cypern at få udstedt andre certifikater end de, der udstedes af det tyrkiske samfund på denne del af øen for de varer, som de eksporterer. Hertil kommer, at procedurerne omkring kontrollen med både varernes oprindelse og deres sundhed i praksis indebærer de fornødne garantier.

21 De har dernæst anført, at bestemmelserne i 1977-protokollen, som sagsøgerne i hovedsagen påberåber sig, ikke har direkte virkning. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse er formålet hermed at etablere et administrativt system til kontrol med varernes oprindelse og et effektivt administrativt samarbejde mellem eksportstatens og importstatens myndigheder. Disse bestemmelser kan efter deres ordlyd og den kontekst, de indgår i, ikke tillægges direkte virkning for nationale domstole.

22 Da spørgsmålet om den direkte anvendelighed af de relevante bestemmelser i 1977-protokollen således er rejst, må det behandles først.

23 Ifølge Domstolens faste praksis må en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. bl.a. dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 14).

24 Formålet med den pågældende associeringsaftale er gradvist at afskaffe hindringer for handelen mellem Fællesskabet og Cypern. Ifølge aftalen kan visse bestemte produkter med oprindelse på Cypern indføres til Fællesskabet til præferencesatser.

25 De relevante bestemmelser i 1977-protokollen vedrørende varers oprindelse spiller en væsentlig rolle ved afgørelsen af, hvilke produkter der henhører under aftalen og således er omfattet af en toldpræferenceordning. Herom indeholder bestemmelserne klare, præcise og ubetingede forpligtelser.

26 Det skal dernæst bemærkes, at Domstolen allerede i dommene af 12. juli 1984 (sag 218/83, Les Rapides Savoyards m.fl., Sml. s. 3105) og af 7. december 1993 (sag C-12/92, Huygen m.fl., Sml. I, s. 6381) implicit fastslog, at bestemmelser vedrørende varecertifikater, der indgår i handelsaftaler, som Fællesskabet har indgået med tredjelande, og som svarer til de bestemmelser, hovedsagen drejer sig om, kan anvendes af nationale domstole.

27 Det følger heraf, at de relevante bestemmelser i 1977-protokollen har direkte virkning og kan påberåbes for en national domstol.

28 Det skal herefter undersøges, om disse bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstats nationale myndigheder i forbindelse med import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på den nordlige del af Cypern godtager varecertifikater, der er udstedt af andre myndigheder end Republikken Cyperns myndigheder.

29 Associeringsaftalens præferenceordning finder anvendelse på produkter med oprindelse på Cypern, såfremt de er ledsaget af et varecertifikat, der attesterer

deres oprindelse på Cypern (artikel 6, stk. 1, i 1977-protokollen). Certifikatet udstedes ved udførslen af de varer, det vedrører, af eksportstatens toldmyndigheder, såfremt varerne kan betragtes som varer med oprindelsesstatus i den i 1977-protokollen fastsatte betydning (artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1). Republikken Cypern og Fællesskabet yder hinanden gensidig bistand gennem deres respektive toldmyndigheder ved kontrollen af ægtheden af de nævnte certifikater (artikel 22 i 1977-protokollen). Indførselsstatens toldmyndigheder kan foretage efterfølgende undersøgelser af certifikaterne, såfremt de har tvivl hvad angår dokumentets ægthed eller rigtigheden af de oplysninger, det indeholder, og udførselsstatens toldmyndigheder skal underrettes om resultatet af disse undersøgelser; når sådanne sager ikke kan afgøres mellem de to staters toldmyndigheder, eller når de rejser spørgsmål med hensyn til fortolkningen af protokollen, skal de forelægges Toldsamarbejdsudvalget (artikel 24 i 1977-protokollen).

30 Sagsøgerne i hovedsagen og den hellenske regering mener, at det følger af den præcise og ubetingede ordlyd af de ovennævnte bestemmelser vedrørende beviset for og kontrollen med varernes oprindelsesstatus, at alene Republikken Cyperns toldmyndigheder er kompetente til at udstede varecertifikater og iværksætte det administrative samarbejde med importstatens toldmyndigheder. Det er derfor ifølge disse bestemmelser forbudt at acceptere certifikater, der er udstedt af andre myndigheder.

31 Det Forenede Kongerige og Kommissionen har derimod anført, at de pågældende bestemmelser, fortolket i lyset af associeringsaftalens artikel 5 og under hensyn til den særlige situation på øen, giver en medlemsstat mulighed for at acceptere certifikater, der er udstedt af det tyrkiske samfund på den nordlige del af Cypern.

32 De har anført, at associeringsaftalen gælder for hele det cypriotiske område, herunder den nordlige del af Cypern, bortset fra de suveræne baseområder, og at det

overordnede formål med aftalen er gradvist at afskaffe hindringer for samhandelen mellem Fællesskabet og Cypern. De præciserer, at denne samhandelsordning ifølge aftalens artikel 5 ikke må føre til forskelsbehandling mellem Cyperns statsborgere eller selskaber, idet de handelsmæssige fordele, der følger af aftalen, skal komme hele Cyperns befolkning til gode.

33 Såfremt præferenceordningen under disse omstændigheder anvendes på varer med oprindelse på den sydlige del af Cypern og afvises for så vidt angår varer fra den nordlige del af øen, er der efter deres opfattelse tale om forskelsbehandling i strid med den nævnte artikel 5. Det samme gælder, såfremt cyprioter, der bor på den nordlige del af Cypern, udsættes for alvorlige hindringer for at få udstedt de krævede certifikater, hvorimod dette ikke er tilfældet for cyprioter, der er hjemmehørende på den sydlige del af øen.

34 Under hensyn til den særlige situation på Cypern er Det Forenede Kongerige og Kommissionen af den opfattelse, at en faktisk accept af de pågældende certifikater, der er udstedt af andre myndigheder end Republikken Cyperns kompetente myndigheder, absolut ikke indebærer en anerkendelse af TRNC som stat, men er en nødvendig og forsvarlig konsekvens af, at der tages hensyn til hele Cyperns befolknings interesser.

35 Denne retsopfattelse ligger ifølge Kommissionen klart på linje med den fortolkning og retningslinje, som Den Internationale Domstol har fastlagt i sin udtalelse i Namibia-sagen (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), *Advisory Opinion, I. C. J. Reports* 1971, s. 16), hvorefter en ikke-anerkendelsespolitik ikke må føre til at fratage Cyperns befolkning fordele, den har fået tildelt ved traktat. Den samme retsopfattelse ligger til grund for Rådets og Kommissionens fortolkning og anvendelse af associeringsaftalen og finansprotokollerne.

36 Den opfattelse, som Det Forenede Kongerige og Kommissionen har givet udtryk for, kan ikke tiltrædes.

37 Selv om den faktiske deling af det cypriotiske område — som følge af den tyrkiske hærs invasion i 1974 — i et område, hvor Republikken Cyperns myndigheder fortsat i fuldt omfang udøver deres beføjelser, og et område, hvor de de facto ikke udøver dem, rejser problemer, der er vanskelige at løse i forbindelse med anvendelsen af associeringsaftalen på hele Cypern, indebærer dette dog ikke, at der kan ses bort fra de klare, præcise og ubetingede bestemmelser i 1977-protokollen om varers oprindelsesstatus og det administrative samarbejde.

38 Det bemærkes, at anvendelsen af varecertifikater som et bevis for varernes oprindelse hviler på princippet om gensidig tillid og samarbejde mellem indførsels- og udførselsstatens kompetente myndigheder (jf. de ovennævnte domme i sagerne Les Rapides Savoyards m.fl. og Huygen m.fl.).

39 Når certifikaterne accepteres af indførselsstatens toldmyndigheder, viser dette, at de har fuld tillid til det kontrolsystem vedrørende varernes oprindelse, som er iværksat af udførselsstatens kompetente myndigheder. Accepten viser også, at indførselsstatens myndigheder ikke er i tvivl om, at den efterfølgende kontrol, konsultationer vedrørende samt løsningen af eventuelle tvister vedrørende varernes oprindelse eller vedrørende svigagtige forhold kan ske effektivt, takket være de berørte forvaltningers samarbejde.

40 En sådan ordning kan derfor kun fungere, såfremt procedurerne i det administrative samarbejde overholdes strengt. Et sådant samarbejde er imidlertid udelukket

med myndighederne i et samfund som det, der er etableret på den nordlige del af Cypern, og som ikke anerkendes hverken af Fællesskabet eller dets medlemsstater, idet de ikke anerkender andre cypriotiske stater end Republikken Cypern.

41 Under disse omstændigheder indebærer en accept af varecertifikater, der ikke er udstedt af Republikken Cypern, på grund af den manglende kontrol- og samarbejdsmulighed en klar tilsidesættelse af formålet og hensigten med den ordning, der er indført ved 1977-protokollen.

42 Dette resultat ændres ikke af princippet om, at associeringsaftalen i henhold til dens artikel 5 på ikke-diskriminerende måde skal gælde for hele den cypriotiske befolkning, og heller ikke af Kommissionens praksis med, at den — under henvisning til dette princip — til medlemsstaterne har udleveret prøver af de godkendte stempler og underskrifter, der anvendes af det tyrkiske samfund på den nordlige del af Cypern ved udstedelsen af de pågældende certifikater, og som accepteres af visse medlemsstater.

43 Selv om det nemlig i overensstemmelse med reglerne om fortolkning af traktater (jf. artikel 31 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23.5.1969) er korrekt at tillægge hensigten og formålet med en traktat samt enhver efterfølgende praksis vedrørende dens anvendelse stor betydning, skal det bemærkes, at artikel 5 i associeringsaftalen kun er udtryk for et af formålene med aftalen, som skal bringes i samklang med de øvrige generelle formål med aftalen og med de bestemmelser, der fortolkes. Dette gælder så meget desto mere, som de relevante bestemmelser i 1977-protokollen ikke blot er administrative ordninger, men bestemmelser, der er nødvendige for, at samhandelsordningen i associeringsaftalen kan fungere godt.

44 I denne sammenhæng kan forbuddet mod forskelsbehandling af Cyperns statsborgere eller virksomheder i associeringsaftalens artikel 5 ikke bevirke, at væsentlige

bestemmelser i aftalen tilsidesættes, som er grundlaget for aftalens gennemførelse med det resultat, som de kontraherende parter har tilstræbt. Bestræbelserne på at lade associeringsaftalen komme hele Cyperns befolkning til gode må, hvilket generaladvokaten med rette har fremhævet i sit forslag til afgørelse, punkt 53, finde sted inden for de rammer, der følger af aftalen, og under behørig hensyntagen til berettigede interesser hos den anden kontraherende part.

45 I denne sammenhæng viser en gennemgang af sagens akter, at fordelene ved associeringsaftalen i flere tilfælde kommer hele den cypriotiske befolkning til gode. De finansprotokoller, der er indgået i henhold til aftalen, bliver administreret således, at de midler, der stilles til rådighed af Fællesskabet, fordeles til formål, som også befolkningen på den nordlige del af Cypern nyder godt af. Dette er f.eks. tilfældet med de midler, der skal finansiere gennemførelsen af projekter som den såkaldte »Nicosia Master Plan« og »plan for vandforsyning og kloakering i Nicosia«, der omfatter en del af den nordlige del af Cypern.

46 Det skal dernæst fremhæves, at da den pågældende artikel 5 er indeholdt i en international aftale, skal Fællesskabet tage særlige hensyn til aftalens anden part ved fortolkningen og anvendelsen heraf. I denne sammenhæng indebærer Fællesskabets aftaleretlige forpligtelse til ikke at bringe opnåelsen af overenskomstens mål i fare (artikel 3 i associeringsaftalen), at Fællesskabet ikke ensidigt kan vedtage at anvende anden dokumentation vedrørende varers oprindelse end den, der udtrykkeligt er forudset i 1977-protokollen. Enhver anden dokumentation skal forhandles og besluttes af Fællesskabet og Republikken Cypern inden for rammerne af de institutioner, der er oprettet i henhold til associeringsaftalen, og derefter anvendes på samme måde af de to kontraherende parter.

47 Artikel 5 giver under alle omstændigheder ikke Fællesskabet ret til at gribe ind i Cyperns interne anliggender. De problemer, der følger af den faktiske deling af

øen, vedrører nemlig udelukkende Republikken Cypern, der er den eneste folkeretligt anerkendte stat.

48 Det fremgår dernæst klart af sagens akter, at Fællesskabet indtil nu ikke har hævdet, at den situation, der er skabt på Cypern, forhindrer, at aftalen fungerer godt, eller har påstået, at Republikken Cypern har overtrådt bestemmelserne i associeringsaftalen ved at forskelsbehandle de tyrkisk-cypriotiske eksportører, der er hjemmehørende på den nordlige del af Cypern.

49 For så vidt dernæst angår den fortolkning, som Kommissionen udleder af Den Internationale Domstols vejledende udtalelse vedrørende Namibia-sagen, og som ligger bag Kommissionens anvendelse af associeringsaftalen, er det tilstrækkeligt at bemærke, hvilket generaladvokaten også med rette har anført i punkt 57, 58 og 59 i forslaget til afgørelse, at de særlige situationer vedrørende Namibia og Cypern ikke kan sammenlignes, hverken retligt eller faktisk. En fortolkning baseret på analogi mellem de pågældende situationer er derfor udelukket.

50 Det bemærkes dernæst, at den praksis, der er fulgt ved anvendelsen af aftalen, efter at situationen er skabt, ikke giver mulighed for utvetydigt at fastslå, som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, at der foreligger en aftale mellem parterne om fortolkningen af de relevante bestemmelser i 1977-protokollen.

51 Kommissionens praksis er nemlig klart i modstrid med den officielle holdning, som Republikken Cyperns regering har udtrykt i en verbalnote til Kommissionen i 1983, hvori det blev præciseret, at kun varer, der er ledsaget af varecertifikater, udstedt af den officielle regering, og som bliver eksporteret via havne og lufthavne under regeringens kontrol, opfylder associeringsaftalens krav.

52 Dernæst afspejler den praksis, der er fulgt, efter at den pågældende situation er skabt, hvilket også fremgår af sagen, at medlemsstaterne ikke har en ensartet opfattelse. Visse medlemsstater har accepteret certifikater, udstedt af andre myndigheder end Republikken Cyperns myndigheder, hvorimod andre medlemsstater har afvist dem.

53 Som følge af medlemsstaternes forskellige praksis skabes der således en usikker situation, der kan skade den fælles handelspolitik og Fællesskabets opfyldelse af de forpligtelser, der følger af associeringsaftalen.

54 I en sådan situation må de relevante regler i 1977-protokollen fortolkes strengt for at sikre en ensartet anvendelse af associeringsaftalen i alle medlemsstaterne. Udtrykket »udførselsstatens toldmyndigheder«, der er anvendt i protokollens artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, skal følgelig forstås således, at det udelukkende henviser til de kompetente myndigheder i Republikken Cypern, når der er tale om eksport med Fællesskabet som bestemmelsessted.

55 Associeringsaftalen er derfor til hinder for, at en medlemsstats kompetente myndigheder ved import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern godtager varecertifikater, der er udstedt af andre myndigheder end Republikken Cyperns kompetente myndigheder.

56 For så vidt angår plantesundhedscertifikater bemærkes indledningsvis, at formålet med direktiv 77/93 er at harmonisere de retsakter, som medlemsstaterne skal udstede vedrørende foranstaltninger til beskyttelse mod indslæbning i Fællesskabet af skadegørere på planter eller planteprodukter. Med henblik herpå indføres der

ved direktivet en fælles ordning, der skal forhindre, at der til medlemsstaternes område indføres planter eller planteprodukter fra tredjelande, såfremt visse betingelser ikke er opfyldt.

57 En af disse betingelser er, at den pågældende plante eller planteproduktet skal være ledsaget af et plantesundhedscertifikat i overensstemmelse med en bestemt formular, efter at der er foretaget en undersøgelse, som gør det muligt at garantere, at der ikke forekommer sygdom eller parasitter.

58 Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, litra b), som ændret, udstedes plantesundhedscertifikaterne af de myndigheder, der er bemyndigede hertil ifølge eksportlandets retsforskrifter.

59 Sagsøgerne og den hellenske regering har gjort gældende, at for varer med oprindelse på Cypern kan plantesundhedscertifikaterne alene udstedes på grundlag af Republikken Cyperns retsforskrifter.

60 Det Forenede Kongerige og Kommissionen har anført, at fortolkningen og anvendelsen af de pågældende bestemmelser i direktiv 77/93 ikke må medføre vilkårlig forskelsbehandling af befolkningsgrupperne på Cypern. De har i denne sammenhæng gjort gældende, at certifikater, der udstedes af samfundet på den nordlige del af Cypern, i praksis er lige så pålidelige som de, der udstedes af Republikken Cypern, og at certifikaternes pålidelighed altid kan kontrolleres ved grænsen af importmedlemsstatens myndigheder. En afvisning af plantesundhedscertifikater, udstedt af det tyrkiske samfund på den nordlige del af Cypern, udgør derfor en vilkårlig forskelsbehandling af befolkningen på denne del af øen.

61 Det bemærkes, at den fælles ordning til beskyttelse mod indslæbning af skadegørere på produkter, der indføres fra tredjelande, som fremgår af direktiv 77/93, i alt væsentligt indebærer en kontrol, der udføres af eksperter med lovlig bemyndigelse fra regeringen i eksportlandet og dokumenteres ved udstedelsen af et tilsvarende plantesundhedscertifikat. Betingelserne for at anerkende disse certifikater som ensartet dokumentation skal derfor være strengt identiske i alle medlemsstaterne.

62 Importmedlemsstaterne kan i forbindelse med anvendelsen af direktiv 77/93 ganske vist gennemføre kontrol ved grænsen af varer med oprindelse i tredjelande. Denne kontrol er imidlertid i praksis — hvilket Kommissionen har anerkendt i sit skriftlige indlæg — undergivet væsentlige begrænsninger og kan under alle omstændigheder ikke erstatte plantesundhedscertifikaterne.

63 Ethvert problem med eller tvivl vedrørende et certifikat skal dernæst meddeles eksportlandets myndigheder af importmedlemsstaten. Det nødvendige samarbejde for at opnå formålene med direktivet kan imidlertid ikke etableres med myndigheder, som hverken er anerkendte af Fællesskabet eller dets medlemsstater. Det er nemlig udelukket, at et importland henvender sig til myndigheder eller myndighedspersoner i et ikke-anerkendt samfund, f.eks. vedrørende inficerede produkter eller urigtige eller forfalskede certifikater. Det er klart, at alene Republikken Cyperns myndigheder er i stand til at handle på grundlag af klager vedrørende inficering af planteprodukter, der eksporteres fra Cypern.

64 Udtrykket »myndigheder, der ... er bemyndigede hertil« i artikel 12, stk. 1, litra b), i direktiv 77/93 må derfor fortolkes således, at det for så vidt angår import af varer med oprindelse på Cypern udelukkende henviser til myndigheder, der er bemyndiget af Republikken Cypern til at udstede plantesundhedscertifikater.

65 Direktiv 77/93 er derfor til hinder for, at myndighederne i en medlemsstat ved import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern godtager plantesundhedscertifikater, der er udstedt af andre myndigheder end Republikken Cyperns kompetente myndigheder.

66 Den særlige situation på Cypern, som skyldes øens faktiske deling, og som ligger bag det tredje, fjerde og femte præjudicielle spørgsmål, giver ikke grundlag for i forbindelse med eksport af varer med oprindelse på øens nordlige del at ændre den fortolkning, der er anført ovenfor, hverken for så vidt angår varecertifikater eller plantesundhedscertifikater.

67 På grundlag af de ovenfor anførte betragtninger må de spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, besvares med, at associeringsaftalen og direktiv 77/93 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstats myndigheder ved import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på den nordlige del af Cypern godtager varecertifikater og plantesundhedscertifikater, der er udstedt af andre myndigheder end Republikken Cyperns kompetente myndigheder.

Sagens omkostninger

68 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongerige, den hellenske og den irske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (Queen's Bench Division) ved kendelse af 2. december 1992, for ret:

Aftalen af 19. december 1972 om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Cypern, der er knyttet til Rådets forordning (EØF) nr. 1246/73 af 14. maj 1973 som bilag, samt Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstats myndigheder ved import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern nord for FN's stødpudezone godtager varecertifikater og plantesundhedscertifikater, der er udstedt af andre myndigheder end Republikken Cyperns kompetente myndigheder.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. juli 1994.

R. Grass
Justitssekretær

O. Due
Præsident