ARREST VAN HET HOF
5 juli 1994 *

In zaak C-432/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de High Court of Justice (Queen's Bench Division), in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen

en

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd e. a.,**

interveniënten:

Cypfruvex (UK) Ltd,

Cyprus Fruit and Vegetable Enterprises Ltd (Cypfruvex),

* Procestaal: Engels.

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de Overeenkomst van 19 december 1972 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus, die als bijlage aan verordening (EEG) nr. 1246/73 van de Raad van 14 mei 1973 is gehecht (PB 1973, L 133, blz. 1), alsmede van richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen (PB 1977, L 26, blz. 20),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco (rapporteur) en D. A. O. Edward, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn, en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: C. Gulmann
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd e. a., vertegenwoordigd door D. Vaughan, QC, en M. Clough, Barrister, van het kantoor Allen & Overy, Solicitors,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door P. M. Roth, Barrister,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door D. Raptis, juridisch adviseur van de staat, V. Kontolaimos, adjunct juridisch adviseur bij de Juridische dienst van de staat, en I. Chalkias, procesgemachtigde bij de Juridische dienst van de staat, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. J. Kuijper en P. Hetsch, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd e. a., vertegenwoordigd door D. Vaughan, QC, en M. Clough, Barrister, van Cypfruvex (UK) Ltd en Cyprus Fruit and Vegetable Enterprises Ltd (Cypfruvex), vertegenwoordigd door D. Janney, Solicitor, en P. Watson, Barrister, van de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, bijgestaan door S. Richards en P. M. Roth, Barristers, van de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Kontolaimos, bijgestaan door C. Rozakis, hoogleraar, van de Ierse regering, vertegenwoordigd door A. Aston, Barrister, en van de Commissie, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. J. Kuijper en P. Hetsch, lid van haar juridische dienst, ter terechtzitting van 2 maart 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 april 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 2 december 1992, ingekomen ten Hove op 24 december daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice (Queen's Bench Division) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vijf prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de Overeenkomst van 19 december 1972 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus, die als bijlage aan verordening (EEG) nr. 1246/73 van de Raad van 14 mei 1973 is gehecht (PB 1973, L 133, blz. 1; hierna: de „Associatieovereenkomst"), alsmede van richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen (PB 1977, L 26, blz. 20).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen een aantal producenten en exporteurs van citrusvruchten, die zijn gevestigd in het ten zuiden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus, en het nationale verkoopbureau voor aardappelen op Cyprus, enerzijds, en de Minister for Agriculture, Fisheries and Food van het Verenigd Koninkrijk, anderzijds, met betrekking tot de invoer in het Verenigd Koninkrijk van citrusvruchten en aardappelen afkomstig uit het ten noorden van deze zone gelegen gedeelte van Cyprus (hierna: het „noordelijk gedeelte van Cyprus").

3 De handel in citrusvruchten en aardappelen tussen de Republiek Cyprus en de Gemeenschap is geregeld in de Associatieovereenkomst en de daarbij behorende protocollen, zoals gewijzigd of vervangen.

4 Artikel 3, lid 3, van de Associatieovereenkomst bepaalt:

„De Partijen nemen alle algemene of bijzondere maatregelen die dienstig zijn om de nakoming van de uit de Overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen der Overeenkomst in gevaar kunnen brengen."

5 Artikel 5 van de Overeenkomst bepaalt:

„De handelsregeling tussen de Partijen bij de Overeenkomst mag niet leiden tot discriminatie (...) tussen de onderdanen of vennootschappen van Cyprus."

6 Ingevolge de Overeenkomst en haar protocollen geldt voor citrusvruchten en aardappelen van oorsprong uit Cyprus een preferentiële regeling. Volgens artikel 7 van de Overeenkomst zijn de regels inzake de oorsprong die welke in het Protocol zijn opgenomen. Het thans toepasselijke protocol is het Protocol betreffende de definitie van het begrip „produkten van oorsprong" en betreffende de methoden van administratieve samenwerking (hierna: het „Protocol van 1977"), dat als bijlage is gehecht aan het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus, dat op zijn beurt als bijlage is gehecht aan verordening (EEG) nr. 2907/77 van de Raad van 20 december 1977 (PB 1977, L 339, blz. 1).

7 Artikel 6, lid 1, van het Protocol van 1977 bepaalt, dat het bewijs van het karakter van oorsprong van de produkten wordt geleverd door een certificaat inzake goederenverkeer EUR. 1 (hierna: „certificaat inzake goederenverkeer"). De artikelen 7, lid 1, en 8, lid 1, van dit protocol bepalen, dat het certificaat inzake goederenverkeer wordt afgegeven door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer. Artikel 8, lid 3, bepaalt, dat de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer er inzonderheid op moeten toezien, dat de in artikel 9 bedoelde formulieren (certificaat inzake goederenverkeer, waarvan het model is opgenomen in bijlage V bij het Protocol van 1977) naar behoren zijn ingevuld.

8 Volgens artikel 24 van het Protocol van 1977 geschiedt de controle a posteriori van de certificaten inzake goederenverkeer door middel van steekproeven en telkens wanneer de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer gegronde twijfel koesteren over de echtheid van het document of de juistheid van de gegevens betreffende de werkelijke oorsprong van het betrokken goed. Daartoe zenden de douaneautoriteiten van de staat van invoer het certificaat inzake goederenverkeer of een fotokopie van dat certificaat terug aan de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer en vermelden zij de materiële of formele redenen die een onderzoek rechtvaardigen. De resultaten van de controle worden zo spoedig mogelijk ter kennis van de douaneautoriteiten van de staat van invoer gebracht. Aan de hand daarvan moet kunnen worden vastgesteld, of het betwiste certificaat geldt voor de werkelijk uitgevoerde goederen en of de preferentiële regeling daarop inderdaad kan worden toegepast. Daarbij komt, dat wanneer de geschillen niet tussen de douaneautoriteiten kunnen worden geregeld of wanneer zich daarbij een probleem betreffende de interpretatie van het Protocol voordoet, zij worden voorgelegd aan het bij de Associatieovereenkomst ingestelde Comité voor douanesamenwerking.

9 De reeds genoemde richtlijn 77/93 van 21 december 1976 bevat een aantal bepalingen voor de afgifte van gezondheidscertificaten. Volgens artikel 12, lid 1, sub b, zoals gewijzigd bij richtlijnen 80/392/EEG van de Raad van 18 maart 1980 (PB 1980, L 100, blz. 32), en 85/574/EEG van de Raad van 19 december 1985 (PB 1985, L 372, blz. 25), moeten de certificaten worden afgegeven door diensten die daartoe bevoegd zijn in het kader van het Internationaal verdrag voor de bescherming van planten, of — voor landen die geen partij bij dit verdrag zijn, zoals de Republiek Cyprus — op grond van de wettelijke bepalingen of voorschriften van het land. Citrusvruchten en aardappelknollen maken deel uit van de in bijlage V opgesomde produkten die overeenkomstig artikel 12 bij invoer vergezeld moeten gaan van een gezondheidscertificaat.

10 Bij brief van 24 oktober 1991 verzochten verzoekers in het hoofdgeding verweerder in het hoofdgeding, te bevestigen dat de bevoegde Britse autoriteiten de invoer in het Verenigd Koninkrijk van op Cyprus geproduceerde citrusvruchten of aardappelen niet meer zouden toestaan wanneer deze niet vergezeld gaan van door de bevoegde diensten van de Republiek Cyprus ad hoc afgegeven certificaten inzake goederenverkeer of gezondheidscertificaten.

11 Bij brief van 3 december 1991 antwoordde verweerder, dat het Verenigd Koninkrijk geen documenten aanvaardde die naar de „Turkse Republiek Noord-Cyprus" verwijzen, en dat het de invoer van uit Cyprus afkomstige citrusvruchten en aardappelen toestond overeenkomstig de relevante gemeenschapsregeling. Nadat verzoekers in het hoofdgeding de Minister for Agriculture, Fisheries and Food om nadere toelichting hadden verzocht, antwoordde deze bij brief van 24 maart 1992 dat, voor zover de Britse autoriteiten bekend was, alle uit het noordelijk gedeelte van Cyprus ingevoerde goederen de Gemeenschap waren binnengekomen met inachtneming van de gemeenschapsregels.

12 Daarop hebben verzoekers de High Court of Justice (Queen's Bench Division) verzocht om rechterlijke toetsing van het in de genoemde brieven vervatte besluit

van verweerder en van de praktijk van de Britse autoriteiten om invoer in het Verenigd Koninkrijk toe te staan zonder de benodigde, door de bevoegde diensten van de Republiek Cyprus afgegeven documenten.

13 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat partijen in het hoofdgeding het met name eens zijn over de volgende feiten:

a) De Republiek Cyprus is een door het Verenigd Koninkrijk en alle andere Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen erkende soevereine staat. Haar grondwet dateert van 1960 en haar grondgebied omvat het gehele eiland met uitzondering van de „Sovereign Base Areas".

b) Het Verenigd Koninkrijk en de overige Lid-Staten erkennen de Turkse Republiek Noord-Cyprus niet.

c) Sinds 1974 loopt er een VN-bufferzone dwars over het eiland Cyprus. Vrijwel de gehele Turks-Cypriotische gemeenschap woont ten noorden van die bufferzone. Uit dit gedeelte van Cyprus worden aanzienlijke hoeveelheden citrusvruchten en aardappelen in het Verenigd Koninkrijk ingevoerd.

d) Geen van de certificaten inzake goederenverkeer of van de gezondheidscertificaten die de uit het noordelijk gedeelte van Cyprus in het Verenigd Koninkrijk ingevoerde citrusvruchten of aardappelen vergezellen, is door de autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven.

e) H. M. Customs and Excise, die belast zijn met de controle van de certificaten inzake goederenverkeer met betrekking tot de ingevoerde goederen, hebben geweigerd, de door de Turkse Republiek Noord-Cyprus afgegeven of van een douanestempel met die benaming voorziene certificaten te erkennen. Zij zijn wel certificaten inzake goederenverkeer blijven aanvaarden die uit het noordelijk gedeelte van Cyprus uitgevoerde goederen vergezellen en een stempel dragen met de woorden „Cyprus customs authorities", maar niet door de autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven.

f) De Britse autoriteiten aanvaarden evenmin de gezondheidscertificaten die zijn afgegeven namens de Turkse Republiek Noord-Cyprus. Zij aanvaarden wel de in het noordelijk gedeelte van Cyprus afgegeven gezondheidscertificaten die de door exporteurs van dat gedeelte van het eiland verzonden produkten vergezellen. Sommige van deze certificaten zijn afgegeven namens de „Republiek Cyprus — Federatieve Turkse Staat Cyprus". In de praktijk, althans sinds 1991, zijn alle gezondheidscertificaten die uit het noordelijk gedeelte van Cyprus uitgevoerde produkten vergezellen, afgegeven namens de „Republiek Cyprus — Ministerie van Landbouw".

14 Van mening, dat het geschil een uitlegging van gemeenschapsrecht noodzakelijk maakt, heeft de verwijzende rechter bij beschikking van 2 december 1992 besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„Gelet met name op:

i) de overeenkomst van 1972 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus, het Protocol van 1977 betreffende de definitie van het begrip ‚produkten van oorsprong' en betreffende de methoden van administratieve samenwerking, en het Protocol van 1987 houdende vaststelling van de voorwaarden en procedures voor de tenuitvoerlegging van de tweede etappe van de overeenkomst van 1972 en houdende aanpassing van een aantal bepalingen van de overeenkomst van 1972, en op

ii) de bepalingen van richtlijn 77/93/EEG van de Raad betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen, zoals gewijzigd:

1) wanneer de invoer in een Lid-Staat van citrusvruchten of aardappelen uit Cyprus vergezeld gaat van certificaten inzake goederenverkeer EUR. 1 die zijn afgegeven door de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de

VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus en niet door ambtenaren die daartoe door de Republiek Cyprus zijn gemachtigd:

a) verzet het gemeenschapsrecht zich er dan tegen, dat de Lid-Staat die invoer toestaat?

b) verlangt het gemeenschapsrecht dan van de Lid-Staat, dat hij die certificaten aanvaardt?

2) wanneer de invoer in een Lid-Staat van citrusvruchten (met uitzondering van citroenen) en aardappelen uit Cyprus vergezeld gaat van gezondheidscertificaten die zijn afgegeven door de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus en niet door ambtenaren die daartoe naar behoren door de Republiek Cyprus zijn gemachtigd:

a) verzet het gemeenschapsrecht zich er dan tegen, dat de Lid-Staat die invoer toestaat?

b) verlangt het gemeenschapsrecht dan van de Lid-Staat, dat hij die certificaten aanvaardt?

3) Zou het voor het antwoord op de eerste en de tweede vraag enig verschil uitmaken wanneer:

a) het voor exporteurs uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus in de praktijk onmogelijk zou zijn om voor hun produkten certificaten van de Republiek Cyprus te verkrijgen?

b) er voor exporteurs uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus een aanzienlijke belemmering zou bestaan om hun produkten uit te voeren via het gedeelte van Cyprus dat onder daadwerkelijke controle van de regering van de Republiek Cyprus staat?

c) de procedures voor afgifte en verificatie van dergelijke certificaten in het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus even betrouwbaar zouden zijn als de procedures in het gedeelte van Cyprus dat onder daadwerkelijke controle van de regering van de Republiek Cyprus staat?

4) zou het voor het antwoord op de tweede vraag enig verschil uitmaken wanneer uit de ervaring met controles in de Lid-Staten zou blijken, dat er, wat de gezonde gesteldheid van de betrokken produkten betreft, geen verschil is tussen produkten ingevoerd uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus en produkten ingevoerd uit het gedeelte van Cyprus dat onder daadwerkelijke controle van de Republiek Cyprus staat?

5) is het voor het antwoord op de derde vraag relevant, of en in hoeverre de onmogelijkheid of belemmering wordt veroorzaakt door de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus en/of door de Republiek Cyprus, en zo ja, welk verschil maakt dit uit?"

15 Met deze prejudiciële vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, enerzijds, of de Associatieovereenkomst en richtlijn 77/93 aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten, dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat bij de invoer van citrusvruchten of aardappelen afkomstig uit het noordelijk gedeelte van Cyprus, certificaten inzake goederenverkeer en gezondheidscertificaten aanvaarden die zijn afgegeven door andere dan de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus, dan wel of zij deze moeten aanvaarden, en, anderzijds, of het enig verschil uitmaakt wanneer bepaalde omstandigheden die met de bijzondere situatie van het eiland Cyprus verband houden, al dan niet vaststaan.

16 De prejudiciële vragen betreffen twee soorten certificaten die bij de invoer in de Gemeenschap van citrusvruchten of aardappelen afkomstig uit Cyprus zijn vereist:

— certificaten inzake goederenverkeer, die worden verlangd als bewijs van het karakter van oorsprong in de zin van het Protocol van 1977;

— gezondheidscertificaten, die volgens richtlijn 77/93 zijn vereist.

17 Volgens verzoekers in het hoofdgeding en de Griekse regering is de praktijk van de nationale autoriteiten om certificaten te aanvaarden die zijn afgegeven door de autoriteiten van de in het noordelijk gedeelte van Cyprus gevestigde gemeenschap en niet door de daartoe naar behoren gemachtigde ambtenaren van de Republiek Cyprus, onwettig. Een dergelijke praktijk maakt namelijk inbreuk op de verplichtingen opgelegd door de artikelen 6, lid 1, 7, lid 1, 8, leden 1 en 3, en 9 van het Protocol van 1977 ter zake van de certificaten inzake goederenverkeer en door artikel 12, lid 1, sub b, van richtlijn 77/93 ter zake van de gezondheidscertificaten.

18 Met betrekking tot de certificaten inzake goederenverkeer stellen verzoekers in het hoofdgeding en de Griekse regering, dat volgens uitdrukkelijke bepalingen van het Protocol van 1977 enkel met door de douaneautoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten het bewijs kan worden geleverd, dat de produkten van oorsprong uit Cyprus zijn.

19 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie betwisten niet, dat de betrokken praktijk in normale omstandigheden onverenigbaar met het gemeenschapsrecht moet worden geacht. Zij betogen evenwel, dat het Protocol van 1977 en richtlijn 77/93 wegens de bijzondere situatie van Cyprus aldus moeten worden uitgelegd, dat de autoriteiten van de Lid-Staten verplicht zijn om, ter voorkoming van discriminatie tussen onderdanen of vennootschappen van Cyprus, voor de uit het noordelijk gedeelte van Cyprus afkomstige produkten certificaten te aanvaar-

den die door de op dit gedeelte van het eiland gevestigde gemeenschap en niet door daartoe door de Republiek Cyprus gemachtigde ambtenaren zijn afgegeven.

20 Volgens hen blijkt uit de feiten, dat het voor de exporteurs uit het noordelijk gedeelte van Cyprus in de praktijk onmogelijk of althans zeer moeilijk is om voor de door hen uitgevoerde produkten andere certificaten te verkrijgen dan die welke door de Turkse gemeenschap op dit gedeelte van het eiland worden afgegeven. Zij voegen hieraan toe, dat zowel de procedures voor de controle van de oorsprong van de goederen als die voor de controle van de gezondheid van de produkten in de praktijk de nodige waarborgen bieden.

21 Bovendien stellen zij, dat de bepalingen van het Protocol van 1977 waarop verzoekers in het hoofdgeding zich beroepen, geen rechtstreekse werking hebben. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben die bepalingen tot doel een administratieve regeling voor de controle van de oorsprong van de produkten en een goede administratieve samenwerking tussen de autoriteiten van de staat van uitvoer en die van de staat van invoer tot stand te brengen. Gelet op de bewoordingen en de context ervan, kunnen deze bepalingen niet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn voor de nationale rechter.

22 Nu de vraag is gerezen, of de relevante bepalingen van het Protocol van 1977 rechtstreeks toepasselijk zijn, moet dit vooraf worden onderzocht.

23 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet een bepaling van een door de Gemeenschap met derde staten gesloten overeenkomst worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst, voor welker uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is (zie met name het arrest van 30 september 1987, zaak 12/86, Demirel, Jurispr. 1987, blz. 3719, r. o. 14).

24 De betrokken associatieovereenkomst heeft tot doel, de handelsbelemmeringen tussen de Gemeenschap en Cyprus geleidelijk op te heffen. Volgens de overeenkomst gelden voor bepaalde produkten van oorsprong uit Cyprus bij invoer in de Gemeenschap preferentiële tarieven.

25 De bepalingen van het Protocol van 1977 die betrekking hebben op de oorsprong van produkten, spelen een wezenlijke rol om uit te maken, welke produkten onder de overeenkomst vallen en dus voor preferentiële behandeling in aanmerking komen. Daartoe voorzien zij in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen.

26 Bovendien moet worden vastgesteld, dat het Hof in zijn arresten van 12 juli 1984 (zaak 218/83, Les Rapides Savoyards, Jurispr. 1984, blz. 3105) en 7 december 1993 (zaak C-12/92, Huygen e. a., Jurispr. 1993, blz. I-6381) reeds stilzwijgend heeft overwogen, dat bepalingen betreffende certificaten inzake goederenverkeer in door de Gemeenschap met derde landen gesloten handelsakkoorden, die van dezelfde aard zijn als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen, door de nationale rechter kunnen worden toegepast.

27 Uit deze overwegingen volgt, dat de relevante bepalingen van het Protocol van 1977 rechtstreeks toepasselijk zijn en voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen.

28 Derhalve moet worden onderzocht, of deze bepalingen zich ertegen verzetten, dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat bij invoer van citrusvruchten of aardappelen afkomstig uit het noordelijk gedeelte van Cyprus, andere dan door de autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten inzake goederenverkeer aanvaarden.

29 De preferentiële regeling waarin de Associatieovereenkomst voorziet, is van toepassing op produkten afkomstig uit Cyprus, voor zover deze vergezeld gaan van

een certificaat inzake goederenverkeer waaruit hun Cypriotische oorsprong blijkt (artikel 6, lid 1, van het Protocol van 1977). Dit certificaat wordt bij de uitvoer van de produkten waarop het betrekking heeft, door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer afgegeven, indien de goederen kunnen worden beschouwd als produkten van oorsprong in de zin van het Protocol van 1977 (artikelen 7, lid 1, en 8, lid 1). De Republiek Cyprus en de Gemeenschap verlenen elkaar, door bemiddeling van hun respectieve douanediensten, wederzijdse bijstand ten behoeve van de controle van de echtheid van die certificaten (artikel 22 van het Protocol van 1977). De douaneautoriteiten van de staat van invoer mogen deze certificaten achteraf controleren indien zij twijfel koesteren over de echtheid van het document of over de juistheid van de daarin vermelde gegevens, en de resultaten van deze controle worden ter kennis van de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer gebracht; wanneer geschillen niet tussen de douaneautoriteiten van deze twee staten kunnen worden geregeld of wanneer zich daarbij een probleem betreffende de interpretatie van het Protocol voordoet, worden zij voorgelegd aan het Comité voor douanesamenwerking (artikel 24 van het Protocol van 1977).

30 Volgens verzoekers in het hoofdgeding en de Griekse regering blijkt uit de nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen van deze bepalingen betreffende het bewijs en de controle van het karakter van oorsprong van de produkten, dat enkel de douaneautoriteiten van de Republiek Cyprus bevoegd zijn om de certificaten inzake goederenverkeer af te geven en administratief samen te werken met de douaneautoriteiten van de staat van invoer. Derhalve verbieden deze bepalingen, door andere autoriteiten afgegeven certificaten te aanvaarden.

31 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie betogen daarentegen, dat de betrokken bepalingen, uitgelegd in het licht van artikel 5 van de Associatieovereenkomst en rekening houdend met de bijzondere situatie op het eiland, een Lid-Staat toestaan, de door de Turkse gemeenschap op het noordelijk gedeelte van Cyprus afgegeven certificaten te aanvaarden.

32 Zij merken op, dat de Associatieovereenkomst van toepassing is op het gehele Cypriotische grondgebied met uitzondering van de „Sovereign Base Areas", maar

met inbegrip van het noordelijk gedeelte van Cyprus, en dat het algemene doel ervan is, de belemmeringen van het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en Cyprus geleidelijk op te heffen. Zij wijzen erop, dat volgens artikel 5 van de overeenkomst deze handelsregeling niet mag leiden tot discriminatie tussen de onderdanen of vennootschappen van Cyprus, zodat de uit de overeenkomst voortvloeiende handelsvoordelen aan de gehele bevolking van Cyprus ten goede moeten komen.

33 Wanneer de preferentiële regeling nu op de uit het zuidelijk gedeelte van Cyprus afkomstige produkten zou worden toegepast, maar niet op de uit het noordelijk gedeelte van Cyprus afkomstige produkten, zou er huns inziens sprake zijn van een met artikel 5 strijdige discriminatie. Dit zou eveneens het geval zijn wanneer de op het noordelijk gedeelte van Cyprus woonachtige Cyprioten bij de verkrijging van de vereiste certificaten ernstige hinder ondervinden, terwijl dit niet zo is voor Cyprioten die op het zuidelijk gedeelte van het eiland wonen.

34 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie betogen dat, gelet op de bijzondere situatie van Cyprus, feitelijke aanvaarding van de door andere dan de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten beslist niet betekent, dat de Turkse Republiek Noord-Cyprus als staat wordt erkend, maar het noodzakelijk en verantwoord gevolg is van de inaanmerkingneming van de belangen van de gehele bevolking van Cyprus.

35 Volgens de Commissie ligt deze juridische benadering duidelijk in de lijn van het richtsnoer dat het Internationale Gerechtshof heeft gegeven in zijn advies over Namibië [Advies over de rechtsgevolgen voor staten van de blijvende aanwezigheid van Zuid-Afrika in Namibië (Zuidwest-Afrika) ondanks Resolutie 276/1970 van de Veiligheidsraad, ICJ Reports, 1971, blz. 16]. Volgens dit richtsnoer mag een beleid van niet-erkenning niet zover gaan, dat de door een overeenkomst toegekende voordelen aan de Cypriotische bevolking worden onthouden. De Raad en de Commissie zouden bij de uitlegging en de toepassing van de Associatieovereenkomst zelf en van de financiële protocollen van dezelfde juridische benadering zijn uitgegaan.

36 De stelling van de regering van het Verenigd Koninkrijk en van de Commissie kan niet worden aanvaard.

37 De feitelijke deling van het Cypriotische grondgebied — ten gevolge van de Turkse invasie in 1974 — in een zone waarin de autoriteiten van de Republiek Cyprus hun bevoegdheden ten volle blijven uitoefenen, en een zone waarin zij dit de facto niet meer kunnen, brengt weliswaar voor de toepassing van de Associatieovereenkomst op geheel Cyprus moeilijk op te lossen problemen mee, doch hieruit volgt nog niet, dat de duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepalingen van het Protocol van 1977 met betrekking tot de oorsprong van produkten en de administratieve samenwerking terzijde moet worden gelaten.

38 Opgemerkt zij, dat het stelsel van de certificaten inzake goederenverkeer als bewijsmiddelen voor de oorsprong van de produkten berust op het beginsel van wederzijds vertrouwen en samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de staat van uitvoer en die van de staat van invoer (arresten Les Rapides Savoyards, en Huygen e. a., reeds aangehaald).

39 Door de certificaten te aanvaarden tonen de douaneautoriteiten, dat zij volledig vertrouwen hebben in het stelsel van controle van de oorsprong van de produkten zoals dat door de bevoegde autoriteiten van de staat van uitvoer wordt toegepast. Tevens blijkt daaruit, dat de staat van invoer niet betwijfelt, dat de controle a posteriori, het onderlinge overleg en de beslechting van eventuele geschillen over de oorsprong van de produkten of over het bestaan van fraude, dank zij de samenwerking tussen de betrokken diensten, doeltreffend zullen kunnen plaatsvinden.

40 Een dergelijk stelsel kan dus slechts goed werken wanneer de procedures van administratieve samenwerking strikt worden geëerbiedigd. Een dergelijke samen-

werking is evenwel uitgesloten met de autoriteiten van een gemeenschap als de in het noordelijk gedeelte van Cyprus gevestigde, die niet door de Gemeenschap wordt erkend en evenmin door de Lid-Staten, welke zelf geen andere Cypriotische staat dan de Republiek Cyprus erkennen.

41 In die omstandigheden zou het aanvaarden van niet door de Republiek Cyprus afgegeven certificaten, bij gebreke van een mogelijkheid tot controle en samenwerking, het doel en de strekking zelf van het bij het Protocol van 1977 ingevoerde stelsel miskennen.

42 Hieraan wordt niets afgedaan door het beginsel, dat de Associatieovereenkomst volgens artikel 5 ervan zonder discriminatie op de gehele Cypriotische bevolking moet worden toegepast, en evenmin door de praktijk van de Commissie die, op grond van dit beginsel, de Lid-Staten specimens heeft gestuurd van zegels en geautoriseerde handtekeningen die door de Turkse gemeenschap op het noordelijk gedeelte van Cyprus worden gebruikt voor de opstelling van dergelijke certificaten, en door sommige Lid-Staten worden aanvaard.

43 Volgens de regels betreffende de uitlegging van verdragen (zie artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969; hierna: het „Verdrag van Wenen"), is het weliswaar gewettigd, groot belang te hechten aan het voorwerp en het doel van een verdrag, alsook aan iedere latere praktijk bij de toepassing ervan, doch er dient op te worden gewezen, dat artikel 5 van de Associatieovereenkomst slechts één van de doelstellingen vertolkt en moet worden gezien in het licht van de andere algemene doelstellingen van de overeenkomst en van de uitgelegde bepalingen zelf. Dit klemt te meer, daar de relevante bepalingen van het Protocol van 1977 geen eenvoudige administratieve afspraken zijn, maar bepalingen die noodzakelijk zijn voor de goede werking van de handelsregeling waarin de Associatieovereenkomst voorziet.

44 In deze context kan het in artikel 5 van de Associatieovereenkomst geformuleerde verbod van discriminatie tussen onderdanen of vennootschappen van Cyprus niet

tot gevolg hebben, dat wezenlijke regels van de overeenkomst die bepalend zijn voor de werking ervan in de door de overeenkomstsluitende partijen gewenste richting, terzijde worden gesteld. De pogingen om de voordelen van de Associatieovereenkomst aan de gehele Cypriotische bevolking ten goede te laten komen, moeten, zoals de advocaat-generaal in punt 53 van zijn conclusie terecht heeft beklemtoond, worden ondernomen binnen het kader van de overeenkomst zelf en rekening houdend met de rechtmatige belangen van de andere overeenkomstsluitende partij.

45 In dit verband blijkt uit het onderzoek van de stukken, dat meer dan eens de uit de Associatieovereenkomst voortvloeiende voordelen voor de gehele Cypriotische bevolking toegankelijk zijn geweest. Zo worden de krachtens de overeenkomst gesloten financiële protocollen zodanig beheerd, dat de door de Gemeenschap beschikbaar gestelde middelen worden aangewend voor projecten die eveneens aan de bevolking in het noordelijk gedeelte van Cyprus ten goede komen. Dit is bij voorbeeld het geval met de fondsen ter financiering van de projecten betreffende „de stadsvernieuwing en de aanleg van riolering in de gehele stad Nicosia", waarvan een deel zich op het grondgebied van het noordelijk gedeelte van Cyprus bevindt.

46 Vervolgens moet worden beklemtoond, dat aangezien artikel 5 een bepaling van een internationale overeenkomst is, de Gemeenschap bij de uitlegging en de toepassing ervan jegens haar partner bij de overeenkomst bijzondere omzichtigheid in acht moet nemen. Dit betekent, dat de verdragsverplichting van de Gemeenschap om de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst niet in gevaar te brengen (artikel 3 van de Associatieovereenkomst), inhoudt, dat de Gemeenschap niet eenzijdig andere middelen voor het bewijs van de oorsprong van de produkten mag gebruiken dan die welke uitdrukkelijk in het Protocol van 1977 zijn voorzien. Over elk alternatief bewijsmiddel moet door de Gemeenschap en de Republiek Cyprus worden gesproken en beslist in het kader van de krachtens de Associatieovereenkomst opgerichte instellingen, en vervolgens moet dit door beide overeenkomstsluitende partijen eenvormig worden aangewend.

47 Artikel 5 kan de Gemeenschap in geen geval het recht toekennen, zich in de binnenlandse aangelegenheden van Cyprus te mengen. De problemen ten gevolge van

de feitelijke deling van het eiland zijn namelijk uitsluitend een zaak van de Republiek Cyprus, de enige internationaal erkende staat.

48 Uit de stukken blijkt overigens duidelijk, dat de Gemeenschap tot dusver niet heeft gesteld, dat de gebeurtenissen op het eiland Cyprus de goede werking van de overeenkomst belemmeren, of dat de Republiek Cyprus de bepalingen van de Associatieovereenkomst heeft geschonden door Turks-Cypriotische exporteurs uit het noordelijk gedeelte van Cyprus te discrimineren.

49 Met betrekking tot de uitlegging die de Commissie ontleent aan het eerder genoemde advies van het Internationaal Gerechtshof inzake Namibië, dat zij als leidraad zou hebben genomen bij de toepassing van de Associatieovereenkomst, behoeft slechts te worden vastgesteld, zoals de advocaat-generaal in de punten 57-59 van zijn conclusie terecht heeft gedaan, dat de bijzondere situatie van Namibië rechtens noch feitelijk vergelijkbaar is met die van Cyprus. Bijgevolg is een op de analogie van die situaties gebaseerde uitlegging onmogelijk.

50 Verder moet worden opgemerkt, dat de praktijk die na de gebeurtenissen bij de toepassing van de overeenkomst is gevolgd, niet duidelijk aantoont, dat er in de zin van artikel 31 van het Verdrag van Wenen tussen partijen overeenstemming over de uitlegging van de relevante bepalingen van het Protocol van 1977 is bereikt.

51 De praktijk van de Commissie is namelijk duidelijk in strijd met het officiële standpunt van de regering van de Republiek Cyprus zoals vervat in een in 1983 aan de Commissie gezonden nota, waarin werd verklaard, dat enkel goederen die vergezeld gaan van door de officiële regering opgestelde certificaten inzake goederenverkeer en onder haar toezicht over zee of door de lucht zijn uitgevoerd, aan de voorwaarden van de Associatieovereenkomst voldoen.

52 Uit de stukken blijkt ook, dat de na de gebeurtenissen gevolgde praktijk het ontbreken van een eenvormige opvatting van de Lid-Staten weerspiegelt. Sommige Lid-Staten hebben andere dan door de Republiek Cyprus afgegeven certificaten aanvaard, andere hebben dit geweigerd.

53 De uiteenlopende praktijk van de Lid-Staten veroorzaakt dus een onzekere situatie, waardoor het bestaan van een gemeenschappelijke handelspolitiek en de nakoming door de Gemeenschap van de verplichtingen die uit de Associatieovereenkomst voortvloeien, in gevaar komen.

54 In die situatie moeten de relevante regels van het Protocol van 1977 strikt worden uitgelegd, teneinde te verzekeren dat de Associatieovereenkomst in alle Lid-Staten op dezelfde wijze wordt toegepast. Hieruit volgt, dat de term „douaneautoriteiten van de Staat van uitvoer" in de artikelen 7, lid 1, en 8, lid 1, van dit protocol moet worden geacht uitsluitend naar de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus te verwijzen, wanneer het gaat om uitvoer naar de Gemeenschap.

55 De Associatieovereenkomst verzet zich er dus tegen, dat de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat bij invoer van citrusvruchten of aardappelen uit Cyprus andere certificaten inzake goederenverkeer aanvaarden dan die welke door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven.

56 Met betrekking tot de gezondheidscertificaten moet er vooraf op worden gewezen, dat richtlijn 77/93 tot doel heeft, de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te harmoniseren die de Lid-Staten moeten nemen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Gemeenschap van voor planten of voor plantaardige produk-

ten schadelijke organismen. Daartoe voorziet de richtlijn in een gemeenschappelijke regeling die moet beletten, dat planten of plantaardige produkten afkomstig uit derde landen het grondgebied van de Lid-Staten worden binnengebracht wanneer niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

57 Een van die voorwaarden is, dat de betrokken plant of het betrokken plantaardige produkt vergezeld gaat van een gezondheidscertificaat, dat volgens een bepaald formulier wordt opgesteld na een onderzoek waarmee kan worden gewaarborgd, dat zij vrij van ziektekiemen en parasieten zijn.

58 Artikel 12, lid 1, sub b, van de richtlijn, zoals gewijzigd, eist, dat de gezondheidscertificaten worden afgegeven door de diensten die daartoe op grond van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van uitvoer bevoegd zijn.

59 Verzoekers in het hoofdgeding en de Griekse regering stellen, dat de gezondheidscertificaten in het geval van produkten van oorsprong uit Cyprus slechts kunnen worden afgegeven op grond van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Republiek Cyprus.

60 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn van mening, dat de uitlegging en de toepassing van de betrokken bepalingen van richtlijn 77/93 niet mogen leiden tot willekeurige discriminatie tussen de bevolkingsgroepen van Cyprus. Huns inziens zijn de door de Turkse gemeenschap op het noordelijk gedeelte van Cyprus afgegeven certificaten in de praktijk even betrouwbaar als die welke door de Republiek Cyprus zijn afgegeven, en kan de betrouwbaarheid van dergelijke certificaten steeds aan de grens worden gecontroleerd door de autoriteiten van de Lid-Staat van invoer. Een weigering van de door de Turkse gemeenschap op het noordelijk gedeelte van Cyprus afgegeven gezondheidscertificaten zou dus willekeurige discriminatie jegens de bevolking van dat gedeelte van het eiland opleveren.

61 Vastgesteld moet worden, dat de in richtlijn 77/93 voorziene gemeenschappelijke regeling ter bescherming tegen het binnenbrengen van schadelijke organismen met uit derde landen ingevoerde produkten, in wezen berust op een stelsel van controles, die worden verricht door de daartoe door de regering van het land van uitvoer wettelijk gemachtigde deskundigen en worden gegarandeerd door de afgifte van het desbetreffende gezondheidscertificaat. De voorwaarden waaronder die certificaten als eenvormig bewijsmiddel worden toegelaten, moeten dus in alle Lid-Staten strikt dezelfde zijn.

62 In het kader van de toepassing van richtlijn 77/93 mogen de Lid-Staten van invoer de uit derde landen afkomstige produkten weliswaar aan de grens controleren, doch in de praktijk kent die controle, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft erkend, belangrijke beperkingen en kan zij de gezondheidscertificaten hoe dan ook niet vervangen.

63 Bovendien moet elk probleem en elke twijfel betreffende een certificaat door de Lid-Staat van invoer ter kennis van de autoriteiten van de staat van uitvoer worden gebracht. Deze samenwerking, die noodzakelijk is om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken, kan evenwel niet tot stand komen met autoriteiten die door de Gemeenschap noch door de Lid-Staten zijn erkend. Een staat van invoer kan zich namelijk niet tot diensten of ambtenaren van een niet-erkende gemeenschap wenden, bij voorbeeld met betrekking tot besmette produkten of onjuiste of vervalste certificaten. Het is duidelijk, dat alleen de autoriteiten van de Republiek Cyprus kunnen optreden na klachten over besmetting van uit Cyprus uitgevoerde plantaardige produkten.

64 De woorden „diensten die daartoe bevoegd zijn" in artikel 12, lid 1, sub b, van richtlijn 77/93 moeten derhalve aldus worden uitgelegd, dat zij met betrekking tot de invoer van produkten uit Cyprus uitsluitend doelen op de diensten die door de Republiek Cyprus voor de afgifte van gezondheidscertificaten zijn aangewezen.

65 Richtlijn 77/93 verzet zich er dus tegen, dat de autoriteiten van een Lid-Staat bij de invoer van citrusvruchten of aardappelen uit Cyprus andere gezondheidscertificaten aanvaarden dan die welke door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven.

66 De bijzondere situatie van Cyprus, die verband houdt met de feitelijke deling van het eiland en een licht werpt op de in de derde, vierde en vijfde prejudiciële vraag bedoelde hypotheses, is niet van dien aard, dat zij met betrekking tot de uitvoer van produkten uit het noordelijk gedeelte van het eiland, de uiteindelijk gegeven uitlegging met betrekking tot zowel de certificaten inzake goederenverkeer als de gezondheidscertificaten kan wijzigen.

67 Mitsdien moet op de vragen van de nationale rechter worden geantwoord, dat de Associatieovereenkomst en richtlijn 77/93 aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten, dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat bij de invoer van citrusvruchten en aardappelen uit het noordelijk gedeelte van Cyprus andere certificaten inzake goederenverkeer en gezondheidscertificaten aanvaarden dan die welke door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven.

Kosten

68 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Griekse regering, de Ierse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de High Court of Justice (Queen's Bench Division) bij beschikking van 2 december 1992 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De Overeenkomst van 19 december 1972 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus, die als bijlage is gehecht aan verordening (EEG) nr. 1246/73 van de Raad van 14 mei 1973, en richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten, dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat bij de invoer van citrusvruchten en aardappelen uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus andere certificaten inzake goederenverkeer en gezondheidscertificaten aanvaarden dan die welke door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 juli 1994.

De griffier De president

R. Grass O. Due