SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CLAUS GULMANN
vom 20. April 1994 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, hat dem Gerichtshof mehrere Vorabentscheidungsfragen vorgelegt, um über einen Antrag auf Feststellung entscheiden zu können, daß die britischen Behörden gegen EG-Recht verstoßen, wenn sie die Einfuhr von Zitrusfrüchten und Kartoffeln mit Ursprung im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns zulassen, die nicht von den — von den Behörden der Republik Zypern ausgestellten — erforderlichen Ursprungs- und Pflanzengesundheitszeugnissen begleitet sind.

2. Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, handelt es sich bei den Antragstellern des Ausgangsverfahrens um zyprische Erzeuger und Exporteure von Zitrusfrüchten und die Nationale Vermarktungsorganisation für Kartoffeln in Zypern. Antragsgegner des Ausgangsverfahrens ist der britische Landwirtschaftsminister, der in diesem Verfahren auch die Interessen anderer Behörden vertritt.

3. Wie sich aus dem Vorlagebeschluß weiter ergibt, ersuchten die Antragsteller den Antragsgegner im Oktober 1991 um Bestätigung, daß die zuständigen Behörden des Vereinigten Königreichs nicht länger die Einfuhr von Zitrusfrüchten oder Kartoffeln, die in Zypern erzeugt wurden, in das Vereinigte Königreich ohne von den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellte Warenverkehrsbescheinigungen oder Pflanzengesundheitszeugnisse zulassen würden. Im Dezember 1991 antwortete der Antragsgegner, daß das Vereinigte Königreich keine Dokumente, Stempel oder Siegel der „Türkischen Republik Nordzypern" anerkenne und daß es die Einfuhr von Zitrusprodukten und Kartoffeln aus Zypern nur in Übereinstimmung mit den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften erlaube. Auf Bitten der Antragsteller wurde diese Antwort in einem Schreiben des Antragsgegners vom März 1992 erläutert, in dem es u. a. hieß:

„Soweit den Behörden des Vereinigten Königreichs bekannt ist, sind sämtliche Einfuhren mit Ursprung im Nordteil Zyperns in die Gemeinschaft in Übereinstimmung mit den von der Gemeinschaft aufgestellten Erfordernissen erfolgt."

* Originalsprache: Dänisch.

4. Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ferner ergibt, sind die nachfolgenden Tatsachen zwischen den Parteien unstreitig:

— Die Republik Zypern (Republic of Cyprus) ist ein souveräner Staat, der vom Vereinigten Königreich und allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft anerkannt wird. Die Verfassung der Republik Zypern wurde 1960 erlassen. Das Hoheitsgebiet der Republik Zypern umfaßt die gesamte Insel Zypern mit Ausnahme der Sovereign Base Areas (Britische Truppenstützpunkte).

— Das Vereinigte Königreich erkennt die „Türkische Republik Nordzypern" nicht an, und diese wird auch von anderen EG-Mitgliedstaaten nicht anerkannt.

— Seit 1974 erstreckt sich quer über die Insel Zypern eine Pufferzone der Vereinten Nationen. Die Bevölkerungsgruppe der türkischen Zyprioten lebt fast vollständig nördlich dieser Pufferzone.

— Aus dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns werden bedeutsame Mengen von Zitrusfrüchten und Kartoffeln in das Vereinigte Königreich eingeführt.

— Die Zitrusfrüchte oder Kartoffeln, die aus dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns in das Vereinigte Königreich eingeführt werden, sind nicht von Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1 oder Pflanzengesundheitszeugnissen begleitet, die von den Behörden der Republik Zypern ausgestellt wurden.

— Die Zollbehörden des Vereinigten Königreichs, die die Verantwortung für die Überprüfung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1 tragen, haben sich geweigert, Bescheinigungen zu akzeptieren, die im Namen der „Türkischen Republik Nordzypern" ausgestellt sind oder einen solchen Zollstempel tragen. Sie akzeptieren jedoch weiterhin EUR.1-Bescheinigungen für Waren, die aus dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns ausgeführt werden und einen Stempel der „Zollbehörden von Zypern" tragen, aber nicht von den Behörden der Republik Zypern ausgestellt sind.

— Ebensowenig akzeptieren die zuständigen Behörden des Vereinigten Königreichs Pflanzengesundheitszeugnisse, die im Namen der „Türkischen Republik Nordzypern" ausgestellt wurden. Sie akzeptieren jedoch im nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns ausgestellte Pflanzengesundheitszeugnisse zur Begleitung von Waren, die aus diesem Teil der Insel ausgeführt wurden. Einige dieser Zeugnisse wurden im Namen der „Republik Zypern — Föderativer türkisch-zyprischer Staat" ausgestellt; zumindest seit 1991 werden sie jedoch im Namen der „Republik Zypern — Ministerium für Landwirtschaft" ausgestellt.

5. Das Erfordernis eines Ursprungszeugnisses für Einfuhren aus der Republik Zypern hat seinen Ursprung in dem Assoziierungsabkommen zwischen der EG und der Republik Zypern von 1972 [1]. Das Assoziierungsabkommen führt eine Präferenzregelung für Waren aus Zypern ein [2]. Voraussetzung für die Gewährung der Präferenz ist der Nachweis, daß die Erzeugnisse ihren Ursprung in Zypern haben. Das Erfordernis eines Ursprungsnachweises ist in einem Protokoll von 1977 über die Bestimmung des Begriffs „Erzeugnisse mit Ursprung in" und über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen (Ursprungsprotokoll 1977) enthalten [3]. Aus dem Protokoll ergibt sich, daß die Bescheinigungen — die sogenannten EUR.1-Warenverkehrsbescheinigungen — (im folgenden: Ursprungszeugnisse) — von den „Zollbehörden des Ausfuhrstaats" ausgestellt werden.

6. Das Erfordernis eines Pflanzengesundheitszeugnisses hat seinen Ursprung in der Richtlinie 77/93/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten (im folgenden: Pflanzengesundheitsrichtlinie) [4]. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b werden die Zeugnisse „von Dienststellen erteilt, die hierzu ... aufgrund von Rechtsvorschriften des Landes befugt sind" [5]. Zitrusfrüchte (nicht aber Zitronen) und Kartoffeln gehören zu den Erzeugnissen, die von Pflanzengesundheitszeugnissen im Sinne des Artikels 12 begleitet werden müssen.

7. Die dem Gerichtshof vom High Court of Justice vorgelegten Fragen haben folgenden Wortlaut:

1) Ist ein Mitgliedstaat nach Gemeinschaftsrecht in Fällen, in denen die Einfuhr von Zitrusfrüchten oder Kartoffeln aus Zypern in einen Mitgliedstaat von Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1 begleitet wird, die von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil

1 — Siehe hierzu Verordnung Nr. 1246/73 über den Abschluß eines Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Zypern mit dem in der Anlage beigefügten Wortlaut des Abkommens (ABl. L 133, S. 1).

2 — Das Assoziierungsabkommen sieht eine immer enger werdende Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und Zypern vor. In einer ersten Stufe, die ursprünglich im Juni 1977 abgeschlossen sein sollte, jedoch bis Ende 1987 verlängert wurde, erfolgte eine gegenseitige Herabsetzung der Zölle auf industrielle und landwirtschaftliche Erzeugnisse. Ein am 1.1.1988 in Kraft getretenes Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen regelt die zweite Stufe und hat die Schaffung einer Zollunion zwischen der Gemeinschaft und Zypern zum Ziel. Diese zweite Stufe ist in zwei Phasen unterteilt. In der ersten Phase von 1988 bis 1997 geht es unter anderem darum, daß die Zölle weiter gesenkt werden und mengenmäßige Beschränkungen aufgehoben werden sollen.

3 — Das Protokoll wurde von der Gemeinschaft durch die Verordnung (EWG) Nr. 2907/77 des Rates vom 20. Dezember 1977 über den Abschluß des Zusatzprotokolls zum Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Zypern (ABl. 1977, L 339, S. 1) angenommen. Das Protokoll, eine revidierte Fassung des ursprünglichen Protokolls von 1972, findet sich im Anhang zum Assoziierungsabkommen von 1972.

4 — ABl. 1977, L 26, S. 20. Die Richtlinie ist mehrfach geändert worden. Zu den wichtigsten Änderungen, die für die vorliegende Rechtssache von Bedeutung sind, gehören diejenigen durch die Richtlinien 80/392/EWG (ABl. 1980, L 100, S. 32) und 85/574/EWG (ABl. 1985, L 372, S. 25).

5 — Nach der Grundregel dieser Vorschrift werden die Pflanzengesundheitszeugnisse von den Dienststellen erteilt, die hierzu im Rahmen des Internationalen Pflanzenschutzabkommens befugt sind. Dieser Teil der Vorschrift ist jedoch im Hinblick auf Zypern nicht anwendbar, da dieses dem Pflanzenschutzübereinkommen nicht beigetreten ist.

Zyperns und nicht von hierzu von der Republik Zypern ermächtigten Beamten ausgestellt wurden,

a) daran gehindert, diese Einfuhr zu gestatten;

b) verpflichtet, diese Bescheinigungen anzuerkennen?

2) Ist ein Mitgliedstaat nach Gemeinschaftsrecht in Fällen, in denen die Einfuhr von Zitrusfrüchten (ausgenommen Zitronen) und Kartoffeln aus Zypern in einen Mitgliedstaat von Pflanzengesundheitszeugnissen begleitet wird, die von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns und nicht von hierzu von der Republik Zypern ordnungsgemäß ermächtigten Beamten ausgestellt wurden,

a) daran gehindert, diese Einfuhr zu gestatten;

b) verpflichtet, diese Zeugnisse anzuerkennen?

3) Hängt die Antwort auf die Fragen 1 und 2 davon ab,

a) ob es für Exporteure aus dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns praktisch unmöglich ist, von der Republik Zypern Bescheinigungen und Zeugnisse für ihre Waren zu erlangen;

b) ob für Exporteure aus dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns ein bedeutsames Hindernis für den Export ihrer Waren durch den unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierung der Republik Zypern stehenden Teil Zyperns besteht;

c) ob die Verfahren für die Ausstellung und Überprüfung solcher Bescheinigungen und Zeugnisse im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns ebenso zuverlässig sind wie in dem unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierung der Republik Zypern stehenden Teil Zyperns?

4) Hängt die Antwort auf die Frage 2 davon ab, ob die Erfahrung aus Kontrollen im

Mitgliedstaat keine Unterschiede zwischen dem Pflanzengesundheitsstandard von Waren, die aus dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns eingeführt wurden, und von Waren, die aus dem unter der tatsächlichen Kontrolle der Republik Zypern stehenden Teil Zyperns eingeführt wurden, erkennen läßt?

5) Ist für die Antwort auf die Fragen 3 a oder b die Feststellung von Bedeutung, ob oder in welchem Umfang die Unmöglichkeit oder das Hindernis von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns und/oder von der Republik Zypern verursacht wurde? Wenn ja, welchen Unterschied macht dies?

8. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens, die britische und die griechische Regierung sowie die Kommission haben beim Gerichtshof Erklärungen abgegeben. In der mündlichen Verhandlung haben ferner die irische Regierung und zwei Gesellschaften, die Zitrusfrüchte bzw. Kartoffeln aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns ausführen und in die Gemeinschaft einführen, Erklärungen abgegeben.

Weitere Angaben zum sachlichen und rechtlichen Hintergrund der Rechtssache

9. Die schwierige Frage, zu der der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache Stellung nehmen soll, geht zurück auf die türkische Invasion in Zypern im Jahre 1974 und die sich daraus ergebende faktische Teilung Zyperns in ein Gebiet, in dem die Behörden der Republik Zypern ihre Hoheitsgewalt weiterhin voll ausüben und in ein Gebiet — den nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns —, in dem die Behörden der Republik Zypern ihre verfassungsmäßigen Befugnisse rein faktisch nicht ausüben können [6]. Der letztgenannte Teil der Insel, in dem nunmehr der größte Teil der türkisch-zyprischen Bevölkerung wohnt, umfaßt 37 % des zyprischen Territoriums; auf diesem Teil der Insel leben heute ca. 130 000 Einwohner, d. h. ungefähr ein Fünftel der Gesamtbevölkerung Zyperns von etwa 700 000 Einwohnern [7].

6 — In der Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag der Republik Zypern, *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 5/93, S. 7, heißt es: „Die Koexistenz zweier Gemeinschaften, der griechischen und der türkischen, die nach Sprache, Kultur, Religion und Traditionen sehr verschieden sind, bescherte dieser jungen Republik eine bewegte Geschichte, durchzogen von Krisen und gewaltsamen Auseinandersetzungen, die 1974 zu einem Staatsstreich führten, der von den Befürwortern des Anschlusses der Insel an Griechenland angestiftet wurde und auf den eine militärische Intervention der Türkei folgte. Die politische Krise vom August 1974 und die Besetzung eines Teils des Gebietes durch die türkische Armee, die zu der De-facto-Teilung der Insel geführt hat, hatten massive Fluchtbewegungen zu beiden Seiten der Demarkationslinie und vor allem aus dem Norden in den Süden der Insel zur Folge ... Im Laufe des Jahres 1992 hatte es zunächst den Anschein, daß die Verhandlungen zwischen den beiden Gemeinschaften unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs der Vereinten Nationen allmählich zu einer Lösung auf der Basis eines bizonalen föderativen Staates führen könnten. Die Grundsätze dieser Lösung wurden vom Sicherheitsrat im April 1992 einstimmig angenommen (Resolution 774/92). Die Diskussionen zwischen den beiden Gemeinschaften im Oktober und November 1992 zeigten jedoch, daß noch in sehr vielen Punkten Uneinigkeit besteht. Das gilt auch für die allgemeinen Grundsätze und die institutionellen Aspekte der künftigen Föderation. Die Gespräche wurden im Frühjahr 1993 wieder aufgenommen, so daß zwar Hoffnung auf eine endgültige Lösung besteht, die Hypothese anhaltender Uneinigkeit heute aber nicht ausgeschlossen werden kann."

7 — Nach der Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag der Republik Zypern, S. 11, halten sich in dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns ferner rund 30 000 türkische Militärangehörige sowie ungefähr 40 bis 45 000 türkische Siedler auf.

10. Der nördliche Teil Zyperns nennt sich zumindest seit 1975 Föderativer türkisch-zyprischer Staat.

11. Die türkische Invasion und die daraus folgende faktische Teilung der Insel wurde in verschiedenen Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der Generalversammlung der Vereinten Nationen behandelt [8]. Hauptinhalt dieser Resolutionen war, daß militärische Interventionen von außen eingestellt werden sollten, daß die territoriale Integrität Zyperns bewahrt werden sollte und daß die Parteien aufgefordert wurden, eine friedliche Lösung zu finden.

12. Im November 1983 erklärte sich die türkische Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns zu einem unabhängigen Staat unter dem Namen Türkische Republik Nordzypern. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen distanzierte sich von dem Versuch der Errichtung eines solchen Staates. In der Resolution 541/1983 erklärte der Sicherheitsrat, die Unabhängigkeitserklärung sei „rechtsungültig" und verlangte „deren Rücknahme". In der Resolution 550/1984 wiederholte der Sicherheitsrat die „Aufforderung an alle Staaten, den selbsternannten Staat ‚Türkische Republik Nordzypern', der im Wege der Sezession entstanden ist, nicht anzuerkennen", und forderte sie auf, „das genannte abgefallene Gebiet nicht zu unterstützen oder ihm auf irgendeine Art Beistand zu leisten". Abgesehen von der Türkei hat kein Staat die sogenannte Türkische Republik Nordzypern anerkannt [9].

13. Mit Erklärungen vom 16. und 17. November 1983 distanzierten sich das Europäische Parlament und die Kommission sowie die Außenminister der Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit von der einseitigen Unabhängigkeitserklärung und brachten zum Ausdruck, daß sie weiterhin die rechtmäßige Regierung der Republik Zypern unterstützten. Mit Erklärung vom 27. März 1984 brachten die Außenminister im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit ihre Unterstützung der Resolution 541/1983 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Ausdruck und beklagten, daß die Türkei zur Anerkennung der sogenannten Türkischen Republik Nordzypern geschritten sei.

14. Es kann davon ausgegangen werden, daß Ausfuhren aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns ausschließlich unmittelbar aus diesem Teil Zyperns erfolgen und daß sie im wesentlichen aus Ausfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen bestehen, von denen der ganz überwiegende Teil in die Gemeinschaft oder in die Türkei geht.

15. Die Kommission hat in ihren Erklärungen darauf hingewiesen, daß die durch die

8 — Resolutionen 353/1974, 354/1974, 355/1974, 357/1974, 358/1974, 360/1974 und 365/1974 des Sicherheitsrates sowie Resolution 3212/XXIX der Vollversammlung.

9 — Frankreich, das Vereinigte Königreich und Holland, das seinerzeit auch Mitglied des Sicherheitsrates war, stimmten für die Resolution 541 und für die Resolution 550.

faktische Teilung Zyperns hervorgerufenen besonderen Probleme im Assoziationsrat behandelt worden seien, in dem der Vertreter der EG erklärt habe, daß Artikel 5 des Assoziierungsabkommens betreffend das Verbot einer unterschiedlichen Behandlung der zyprischen Staatsangehörigen oder Gesellschaften entscheidende Bedeutung zukomme.

16. Nach der Unabhängigkeitserklärung im November 1983 habe die Regierung der Republik Zypern eine Verbalnote an die Gemeinschaft gerichtet, in der sie dargelegt habe, daß nur Erzeugnisse, die von — von der offiziellen Regierung ausgestellten — Bescheinigungen begleitet seien und über Häfen oder Lufthäfen ausgeführt worden seien, die von der Regierung kontrolliert würden, die Anforderungen des Assoziierungsabkommens erfüllten.

17. Die Kommission habe die Auffassung vertreten und vertrete diese weiterhin, es sei zulässig, wenn die Behörden der Mitgliedstaaten die Einfuhr von Erzeugnissen aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns zuließen, die von den erforderlichen Ursprungs-und Gesundheitszeugnissen — ausgestellt von der türkischen Gemeinschaft in diesem Teil Zyperns — begleitet seien, solange diese Zeugnisse nicht im Namen der „Türkischen Republik Nordzypern" oder einer anderen Bezeichnung vergleichbaren Inhalts ausgestellt worden seien.

18. Die Kommission habe die Dienststellen des Rates hiervon unterrichtet und diesen nach Eingang der genannten Verbalnote ausdrücklich um nähere Anweisungen ersucht. Der Rat habe Ende 1983/Anfang 1984 die Haltung der EG zu dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns erörtert. Diese Erörterungen seien in die Bekräftigung gemündet, daß das Assoziierungsabkommen und das Zweite Finanzprotokoll der gesamten Bevölkerung zugute kommen solle — ohne daß sich hieraus jedoch nähere Anweisungen für die Behandlung der Zeugnisse ergeben hätten, um die es in der vorliegenden Rechtssache gehe.

19. Die Kommission habe die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über Jahre hinweg über die Stempel u. a. informiert, die von der türkischen Gemeinschaft nördlich der Pufferzone verwendet würden.

20. Die Kommission räumt allerdings ein, daß ihr Vorgehen auf diesem Gebiet nicht eindeutig gewesen sei. So habe Generaldirektor Legras, Leiter der Generaldirektion VI (Landwirtschaft) Ende 1989 aufgrund von Beschwerden über die unterschiedliche Behandlung von Pflanzengesundheitszeugnissen in den Mitgliedstaaten ein Schreiben an die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaa-

ten in Brüssel gerichtet, in dem es u. a. geheißen habe:

„Im Falle Zyperns ist Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b [der Pflanzengesundheitsrichtlinie] so auszulegen, daß nur die durch die Gesetze oder Verordnungen der Republik Zypern hierzu ermächtigten Behörden die für die Erteilung der Zeugnisse zuständigen Stellen sind. Der Standpunkt der Gemeinschaft in dieser Hinsicht ist klar: Zwar soll das Assoziierungsabkommen der gesamten Bevölkerung der Insel zugutekommen, doch wird allein die Regierung der Republik Zypern anerkannt. Aus diesem Grund entsprechen Produkte, die von einem Pflanzengesundheitszeugnis im Sinne der Richtlinie 77/93 begleitet sind und dem nördlichen Teil der Insel entstammen, nur dann den Anforderungen der Richtlinie, wenn das Zeugnis im Namen der ‚Republik Zypern' von den zuständigen Behörden dieser Republik ausgestellt wurde. Andere Bezeichnung wie etwa ‚Föderativer türkisch-zyprischer Staat' oder ‚Türkische Republik Nordzypern' werden von der Gemeinschaft nicht anerkannt."

21. Die Rechtmäßigkeit dieses Schreibens war Gegenstand der Rechtssache C-50/90 (Sunzest/Kommission), in der der Gerichtshof die Klage mit Beschluß vom 13. Juni 1991 [10] mit der Begründung abwies, das Schreiben enthalte keine Entscheidung im Sinne des Artikels 173 EWG-Vertrag.

10 — Slg. 1991, I-2917.

22. Der Kommission zufolge erkennen „verschiedene" Mitgliedstaaten die Ursprungszeugnisse und „einige" auch die Pflanzengesundheitszeugnisse an.

23. Die Kommission konnte keine zuverlässigen Angaben dazu machen, wie die Behörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns eingeführte Waren behandeln, wenn diese nicht von Zeugnissen begleitet sind, die von den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellt wurden.

24. Die beiden „türkisch-zyprischen" Gesellschaften, die in der mündlichen Verhandlung Ausführungen gemacht haben, haben vorgetragen, sie hätten ein Warenlager in Rotterdam und importierten direkt in verschiedene Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Zeugnissen, die von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns ausgestellt wurden [11].

11 — Neben dem Vereinigten Königreich wurden folgende Mitgliedstaaten genannt: Belgien, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien und die Niederlande.

Zur Bedeutung der Fragen 3 und 4

25. Die Fragen des High Court of Justice sind, wie sich noch zeigen wird, so gestellt, daß in den beiden ersten gefragt wird, ob die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Einfuhr von Waren aus dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns Zeugnisse anerkennen dürfen, die von der türkischen Gemeinschaft in diesem Teil Zyperns ausgestellt wurden, und daß in den beiden folgenden gefragt wird, ob es einen Unterschied machen würde, wenn bestimmte tatsächliche Umstände vorliegen.

Mit dem ersten und zweiten Teil der Frage 3 soll geklärt werden, ob es für die Beantwortung der ersten beiden Fragen von Bedeutung ist, wenn es für Exporteure aus diesem Teil Zyperns praktisch unmöglich ist, von den zuständigen Behörden der Republik Zypern die fraglichen Zeugnisse zu erlangen, und wenn für diese Exporteure ein bedeutsames Hindernis für die Ausfuhr ihrer Erzeugnisse über den Teil der Insel besteht, der unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierung der Republik Zypern steht.

Mit dem dritten Teil der Frage 3 und mit der Frage 4 soll geklärt werden, ob es für die Beantwortung der ersten beiden Fragen von Bedeutung ist, wenn die Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Ausstellung der Zeugnisse in dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns ebenso zuverlässig und ausreichend sind wie in dem Teil der Insel, der unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierung der Republik Zypern steht.

26. Die britische Regierung macht geltend, rein tatsächlich sei davon auszugehen, daß für Exporteure aus dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns entweder tatsächlich keine Möglichkeit oder jedenfalls ein bedeutsames Hindernis für den Export besteht, es sei denn mit Hilfe von Zeugnissen, die von der türkischen Gemeinschaft in diesem Teil Zyperns ausgestellt würden. In der Praxis hätten sich die Kontrollverfahren in Verbindung mit Ausfuhren aus diesem Teil Zyperns sowohl im Hinblick auf den Ursprungs-als auch im Hinblick auf den Gesundheitsaspekt als ausreichend erwiesen. Die Kommission scheint die Auffassung der britischen Regierung im wesentlichen zu teilen und sie ihrer Stellungnahme in dieser Rechtssache zugrunde zu legen [12].

Die Antragsteller und die griechische Regierung bestreiten, daß für die Exporteure aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil

12 — In der Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag der Republik Zypern, *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 5/93, S. 7, heißt es: „Die Demarkationslinie ist vollkommen undurchlässig sowohl für Menschen und Waren als auch für die Dienstleistungen, abgesehen von ganz wenigen Ausnahmen."

Zyperns keine Möglichkeit oder ein bedeutsames Hindernis für die Ausfuhr aufgrund von Zeugnissen bestünde, die von den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellt seien. Es sei ein potentielles Risiko damit verbunden, von der türkischen Gemeinschaft ausgestellte Zeugnisse anzuerkennen, und es habe kürzlich Fälle gegeben, in denen Warenverkehrsbescheinigungen mißbraucht worden seien und Pflanzengesundheitszeugnisse nicht ausreichend gewesen seien.

27. Es erscheint mir schwierig, zu den beiden ersten Fragen Stellung zu nehmen, ohne bei der Beantwortung die eine oder die andere Auffassung betreffend die tatsächlichen Umstände, die Gegenstand der Fragen 3 und 4 sind, zugrunde zu legen.

Mir erscheint es am sachdienlichsten, bei der Beantwortung die Auffassung zugrunde zu legen, von der auch die britischen Behörden und die Kommission ausgegangen sind.

Erstens scheinen die britischen Behörden bei ihrer Auslegung der maßgeblichen Gemeinschaftsvorschriften darauf abgestellt zu haben, daß die Anerkennung der fraglichen Zeugnisse notwendig und im übrigen auch vertretbar ist, eben weil die tatsächlichen Umstände so sind wie von ihnen behauptet.

Zweitens ist nicht auszuschließen, daß die Auslegung der fraglichen Gemeinschaftsvorschriften ergibt, daß eine Anerkennung der Zeugnisse rechtswidrig ist, selbst wenn die Darstellung der britischen Behörden und der Kommission bezüglich der tatsächlichen Umstände zutreffend wäre.

28. In diesem Zusammenhang erscheint mir im übrigen der Hinweis angebracht, daß es nach den vorliegenden Informationen feststeht, daß die Ausfuhr von Waren aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns aufgrund von Zeugnissen, die von den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellt werden, nur aus dem Gebiet erfolgen kann, das unter der tatsächlichen Kontrolle der Behörden der Republik Zypern steht. Der einzige Grund hierfür ist, daß die Ausstellung der Zeugnisse Kontrollmaßnahmen voraussetzt, die die Behörden der Republik Zypern in dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns nicht vornehmen können.

Zu den Fragen 1 und 2

29. Die Fragen 1 und 2 sind parallel gelagert. Die erste Frage betrifft Ursprungszeugnisse, die zweite Pflanzengesundheitszeugnisse. Auf den ersten Blick liegt es nahe anzunehmen, daß die Fragen in derselben Weise zu beantworten sind. Die Kernfrage ist, ob Zeugnisse, die von Stellen ausgestellt werden, die bei wörtlicher Auslegung der maßgeblichen Vorschriften für die Ausstellung der betreffenden Zeugnisse nicht zuständig sind, gleichwohl mit Rücksicht auf die

besonderen Umstände des Falles von den Behörden der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft anerkannt werden können. Unter denen, die in der vorliegenden Sache Erklärungen abgegeben haben, besteht Einigkeit darin, daß die beiden Fragen in gleicher Weise beantwortet werden sollten.

30. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß die beiden maßgeblichen Regelungen keine unwesentlichen Unterschiede aufweisen. Das Ursprungszeugnis geht auf das Assoziierungsabkommen zurück, so daß bei der Auslegung der Vorschriften über das Ursprungszeugnis gegebenenfalls auf den Vertragspartner der Gemeinschaft besondere Rücksicht zu nehmen ist. Das Pflanzengesundheitszeugnis beruht auf einer von der Gemeinschaft erlassenen Richtlinie, die allgemeine Geltung hat. Auch die Zwecke der beiden Regelungen sind unterschiedlich.

Es wäre falsch, von vornherein die Möglichkeit auszuschließen, daß diesen wie auch anderen Unterschieden Bedeutung zukommt.

31. Im folgenden Abschnitt soll es daher um die Beantwortung der ersten Frage betreffend das Ursprungszeugnis gehen.

Zur ersten Frage

32. Die Antragsteller und die griechische Regierung machen geltend, es verstoße jedenfalls gegen die Vorschriften des Assoziierungsabkommens über Ursprungszeugnisse, wenn die Mitgliedstaaten bei der Einfuhr von Waren aus Zypern andere als die von den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellten akzeptierten.

33. Nach Artikel 7 und 8 des Ursprungsprotokolls von 1977 müsse das Ursprungszeugnis (Warenverkehrsbescheinigung EUR.1) von den „Zollbehörden des Ausfuhrstaats", d. h. von den zuständigen Zollbehörden der Republik Zypern, ausgestellt werden.

34. Nach Artikel 22 und 24 des Protokolls könnten die Ursprungsregeln ohne eine Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden des Ausfuhrstaats und denen des Einfuhrstaats nicht funktionieren. Artikel 22 bestimmt: „Um die ordnungsgemäße Anwendung dieses Titels zu gewährleisten, leisten Zypern und die Gemeinschaft einander durch ihre Zollverwaltungen Amtshilfe bei der Prüfung der Echtheit der Warenverkehrsbescheinigungen ..." Artikel 24 Absatz 1 bestimmt: „Die nachträgliche Prüfung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1 ... erfolgt stichprobenweise; sie wird

immer dann vorgenommen, wenn die Zollbehörden des Einfuhrstaats begründete Zweifel an der Echtheit des Dokuments oder an der Richtigkeit der Angaben über den tatsächlichen Ursprung der betreffenden Waren haben." Artikel 24 Absatz 2 bestimmt: „Zur Anwendung von Absatz 1 senden die Zollbehörden des Einfuhrstaats die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 ... an die Zollbehörden des Ausfuhrstaats zurück und geben dabei gegebenenfalls die formalen oder sachlichen Gründe an, die eine Untersuchung rechtfertigen." Artikel 24 Absatz 3 bestimmt: „Das Ergebnis der nachträglichen Prüfung ist den Zollbehörden des Einfuhrstaats so schnell wie möglich mitzuteilen. ... Können die Zollbehörden des Einfuhrstaats und des Ausfuhrstaats diese Beanstandungen nicht klären oder treten Fragen der Auslegung dieses Protokolls auf, so werden diese Fälle dem Ausschuß für Zusammenarbeit im Zollwesen vorgelegt."

Ziel des Assoziierungsabkommens sei es, die Hindernisse für den Handel zwischen der Gemeinschaft und Zypern schrittweise zu beseitigen und somit zur Entwicklung des Welthandels beizutragen. Die Zusammenarbeit solle schrittweise durchgeführt werden und sei daher in mehrere Stufen unterteilt. Die von den Antragstellern geltend gemachten Vorschriften gehörten zu dem Teil des Protokolls, der das Verwaltungssystem für die Kontrolle des Warenursprungs betreffe. Unter Berücksichtigung des Wortlauts dieser Vorschriften und ihres Kontextes könne ihnen keine unmittelbare Wirkung vor den nationalen Gerichten zugesprochen werden.

36. Dieser Auffassung kann ich nicht beipflichten.

Zur unmittelbaren Geltung der Vorschriften

35. Die britische Regierung, unterstützt durch die Kommission, macht geltend, die Vorschriften des Ursprungsprotokolls von 1977 (insbesondere die Vorschriften über das Verwaltungssystem) in Verbindung mit dem Assoziierungsabkommen seien nicht so geartet, daß die Antragsteller sich vor den nationalen Gerichten auf sie berufen könnten.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes hat eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen Abkommens unmittelbare Wirkung, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung enthält, deren Erfüllung oder deren Rechtswirkungen nicht vom Erlaß eines weiteren Rechtsaktes abhängen [13].

13 — Siehe Urteile vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86 (Demirel, Slg. 1987, 3719, Randnr. 24) und vom 26. Oktober 1982 in der Rechtssache 104/81 (Kupferberg, Slg. 1982, 3641, insb. Randnrn. 22 f.).

37. Die einschlägigen Vorschriften des Ursprungsprotokolls von 1977 erfüllen zweifellos das Erfordernis der Klarheit und Unbedingtheit und die britische Regierung hat keine besonderen Umstände im Zusammenhang mit dem Sinn und Zweck des Assoziierungsabkommens geltend gemacht, aus denen sich ergäbe, daß den Vorschriften eine unmittelbare Wirkung zukommen sollte.

38. Der Gerichtshof ist ferner in einer Reihe von Rechtssachen davon ausgegangen, daß entsprechende Vorschriften in Handelsabkommen der EG mit anderen Drittländern von den nationalen Gerichten angewandt werden können [14].

Zur Auslegung des Ursprungsprotokolls von 1977

39. Die Antragsteller und die griechische Regierung machen unter Hinweis auf die vorgenannten Vorschriften des Ursprungsprotokolls geltend, die Anerkennung von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns ausgestellter Zeugnisse bei der Einfuhr von Waren mit Ursprung in Zypern verstoße eindeutig gegen das Protokoll. Diese Zeugnisse seien nicht von den nach dem Assoziierungsabkommen hierzu befugten Behörden ausgestellt, und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden des Ausfuhrstaats und des Einfuhrstaats, die nach den Vorschriften wesentliche Bedeutung für die Sicherstellung habe, daß die Präferenz nur Waren mit Ursprung in Zypern eingeräumt werde, sei, was die türkische Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns angehe, ausgeschlossen.

40. Die britische Regierung und die Kommission bestreiten nicht, daß die Zeugnisse, die als Nachweis für den Ursprung der Waren im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns akzeptiert werden, nicht von den nach dem Assoziierungsabkommen zuständigen Behörden ausgestellt seien, und daß es infolge der Nichtanerkennung dieses Teils Zyperns völlig ausgeschlossen ist, die im Ursprungsprotokoll von 1977 vorgesehene Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden durchzuführen.

41. Sie machen jedoch — im wesentlichen übereinstimmend — geltend, diese Abweichung von den Vorschriften des Abkommens sei durch die nach dem Abkommen gebotene Rücksichtnahme auch auf die Bevölkerung im nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns begründet und gerechtfertigt. Das Assoziierungsabkommen gelte gemäß seinem Artikel 16 für das gesamte Hoheitsgebiet

14 — Siehe etwa Urteile vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 218/83 (Les Rapides Savoyards, Slg. 1984, 3105) und vom 7. Dezember 1993 in der Rechtssache C-12/92 (Huygen, Slg. 1993, I-6381).

Zyperns; besonders hervorzuheben sei Artikel 5 des Abkommens, in dem es heißt:

„Die Handelsregelung zwischen den Vertragsparteien darf nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung ... der zyprischen Staatsangehörigen oder Gesellschaften führen."

42. Beim Abschluß des Assoziierungsabkommens sei klargestellt worden, daß die mit dem Abkommen verbundenen Handelsvorteile der gesamten zyprischen Bevölkerung zugute kommen sollten, und das Diskriminierungsverbot des Artikels 5 sei u. a. deswegen eingeführt worden. Die Ursprungsregeln müßten daher so ausgelegt werden, daß sie der Erreichung des Hauptziels des Abkommens, nämlich der schrittweisen Beseitigung der Hindernisse für den Handel zwischen Zypern und der Gemeinschaft, nicht im Wege stünden. In diesem Zusammenhang wird auf Artikel 3 des Assoziierungsabkommens verwiesen, wonach die Vertragsparteien verpflichtet sind, „sich aller Maßnahmen [zu enthalten], die die Verwirklichung der Ziele des Abkommens gefährden könnten".

43. Die Kommission verweist als Stütze für ihre Rechtsauffassung auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofes (IGH) im Namibia-Fall [15]. Der IGH lege in seinem Gutachten eine „Auslegungsrichtlinie" fest, nach der eine Politik der Nichtanerkennung nicht so weit gehen dürfe, daß der zyprischen Bevölkerung vertraglich eingeräumte Vergünstigungen versagt würden.

44. Nach Auffassung der britischen Regierung und der Kommission sind die Konsequenzen, die die Nichtanerkennung des nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teils Zyperns erfordert, gezogen, wenn feststeht, daß die Mitgliedstaaten der EG Zeugnisse, die unter Verwendung der Bezeichnung „Türkische Republik Nordzypern" oder einer entsprechenden Bezeichnung ausgestellt werden, nicht anerkennen, und wenn die Gemeinschaftsorgane und die Behörden der Mitgliedstaaten offizielle Kontakte mit der türkischen Gemeinschaft in diesem Teil Zyperns unterlassen.

Eine faktische Anerkennung von Ursprungszeugnissen, die von anderen als den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellt seien, sei ein notwendiger und vertretbarer Ausdruck der Rücksichtnahme auf die ganze zyprische Bevölkerung, die eine ausdrückliche und wesentliche Richtschnur für die Auslegung und Anwendung der Vorschriften des Abkommens darstelle.

15 — Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion [Gutachten zu den rechtlichen Konsequenzen der fortdauernden Anwesenheit Südafrikas in Namibia (Südwestafrika) trotz der Resolution 276 (1970) des Sicherheitsrates], I. C. J. Reports 1971.

45. Hinzu komme, daß die bei der Ausfuhr aus dem nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns ausgestellten Zeugnisse praktisch denselben Zweck erfüllten wie die von den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellten Zeugnisse; durch informelle Kontakte mit der türkischen Gemeinschaft könnten die praktischen Probleme gelöst werden, die sich daraus ergäben, daß es nicht möglich sei, die im Ursprungsprotokoll von 1977 vorgesehene behördliche Zusammenarbeit zu verwirklichen.

46. Die Kommission trägt schließlich vor, die von ihr vertretene Rechtsauffassung sei, zumindest was die Ursprungszeugnisse angehe, von den Dienststellen der Kommission stets eingehalten worden, und die Kommission habe die Organe des Rates und die Mitgliedstaaten dementsprechend informiert. Der Rat habe jedenfalls sein grundsätzliches Einverständnis damit zum Ausdruck gebracht, daß das Abkommen der gesamten Bevölkerung Zyperns zugute kommen sollte, und zumindest mehrere Mitgliedstaaten hätten mit dieser Rechtsauffassung übereinstimmende Vorschriften erlassen.

47. Es steht meiner Meinung nach außer Frage, daß die De-Facto-Teilung des zyprischen Hoheitsgebiets als Folge der türkischen Invasion in Zypern für die EG Probleme aufwarf, die nur schwer zu lösen waren, wenn man davon ausging, daß das Abkommen weiterhin für ganz Zypern galt.

48. Wenn gleichzeitig davon ausgegangen wurde, daß das Abkommen soweit wie möglich der gesamten zyprischen Bevölkerung zugute kommen sollte, und angenommen wurde, daß die Exporteure unmittelbar aus dem nördlichen Teil Zyperns ausführen wollten oder konnten, ist es zumindest verständlich, wenn die Kommission und die griechischen Behörden die Lösung darin sahen, daß von Vertretern der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns ausgestellte Zeugnisse anerkannt werden müßten. Es ist ferner verständlich, daß akzeptiert wurde, daß diese Lösung eine gewisse beschränkte und völlig informelle Zusammenarbeit mit der türkischen Gemeinschaft voraussetzte, solange klargestellt war, daß damit eine Anerkennung der sogenannten Türkischen Republik Nordzypern verbunden war.

49. Es gibt jedoch meines Erachtens eine Reihe von Gründen, die zeigen, daß es nicht möglich ist, die Präferenzen auf der Grundlage des Abkommens in dieser Weise zu erweitern, so daß sie auch für Exporteure gelten, die von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns ausgestellte Zeugnisse benutzen.

50. Eine Präferenzbehandlung der türkischen Gemeinschaft erfordert die Anerkennung von Zeugnissen, die von nach den Vorschriften des Assoziierungsabkommens nicht zuständigen Stellen ausgestellt wurden. Sie erfordert ferner die Anerkennung von Zeugnissen, die von Stellen ausgestellt wurden, mit denen die Behörden der Mitgliedstaaten — als Folge der von den Vereinten Nationen vertretenen Nichtanerkennungspolitik — nicht zusammenarbeiten. Es geht somit nicht nur um einen Verstoß gegen die Vorschriften des Abkommens darüber, wer für die Aus-

stellung der Zeugnisse formell zuständig ist, sondern auch und insbesondere darum, daß es nicht möglich ist, die Vorschriften über die anschließende behördliche Zusammenarbeit zu erfüllen, die von entscheidender Bedeutung für das tatsächliche Funktionieren der Ursprungsregeln ist.

Ausfuhrstaats rechtmäßig vorgenommenen Beurteilungen anerkennt.

...

51. Die Bedeutung dieser Zusammenarbeit hat der Gerichtshof mehrfach hervorgehoben, z. B. im Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 218/83 (Les Rapides Savoyards u. a.) [16], in dem der Gerichtshof im Zusammenhang mit den entsprechenden Vorschriften des Freihandelsabkommens mit der Schweiz feststellte:

Es ist nicht zu befürchten, daß die Anwendung dieser Bestimmungen mißbräuchliche Praktiken erleichtern könnte, da die Artikel 16 und 17 des Protokolls Nr. 3 insbesondere in ihrer neuen Fassung die Methoden der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Zollverwaltungen bei Streitfragen über den Ursprung oder bei Täuschungen seitens der Exporteure oder Importeure im einzelnen geregelt haben." (Randnrn. 26, 27 und 28).

„Aus all diesen Vorschriften ergibt sich, daß die Bestimmung des Ursprungs der Waren nach dem Protokoll Nr. 3 insofern auf einer Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Zollbehörden der Parteien des Freihandelsabkommens beruht, als der Ursprung von den Behörden des Ausfuhrstaats bestimmt wird und das Funktionieren dieser Regelung im Wege der Zusammenarbeit zwischen den auf beiden Seiten beteiligten Verwaltungen kontrolliert wird ...

52. Die Rücksichtnahme auf die gesamte zyprische Bevölkerung, die nach Auffassung der Kommission und der britischen Regierung für die Auslegung der Vorschriften des Abkommens ausschlaggebend sein soll, kann meiner Meinung nach keine Abweichung von den klaren Vorschriften des Ursprungsprotokolls von 1977 rechtfertigen.

Dieser Mechanismus kann jedoch nur funktionieren, wenn die Zollverwaltung des Einfuhrstaats die von den Behörden des

Es stimmt, daß das Abkommen seinem Inhalt nach für ganz Zypern gilt, und es stimmt ebenfalls, daß die Handelsregeln des Abkommens ohne Diskriminierung für die gesamte zyprische Bevölkerung gelten sollen.

16 — Slg. 1984, 3105.

Es kann ferner davon ausgegangen werden, daß das spezielle Verbot der Diskriminierung zwischen den Bevölkerungsgruppen nicht zuletzt bezweckte, bei der Durchführung des Abkommens die Gleichbehandlung der griechisch-zyprischen und der türkisch-zyprischen Bevölkerung Zyperns zu gewährleisten.

Es kann ferner davon ausgegangen werden, daß die Mitgliedstaaten bei ihren Erörterungen der Reaktion auf die De-facto-Teilung Zyperns hervorgehoben haben, wie wichtig es ist, daß das Abkommen weiterhin der gesamten Bevölkerung zugute kommt, und daß zumindest in diesem Zeitpunkt im Assoziationsrat ein Einverständnis mit diesem Standpunkt bestand, auch was den Handel zwischen Zypern und der Gemeinschaft angeht.

53. Hieraus ergibt sich jedoch nicht, daß die Bestrebungen, das Abkommen der gesamten zyprischen Bevölkerung — auch unter den völlig veränderten Verhältnissen — zugute kommen zu lassen, in Abweichung von wesentlichen Regeln des Abkommens als ganzes verwirklicht werden können, die die Voraussetzungen dafür sind, daß das Abkommen seinem Zweck entsprechend funktionieren kann. Die Bestrebungen müssen innerhalb des durch das Abkommen vorgegebenen Rahmens und unter gebührender Berücksichtigung der berechtigten Interessen der anderen Vertragspartei verwirklicht werden.

54. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß das soeben erwähnte Einverständnis mit der Lösung der genannten Probleme, das die Behörden der Republik Zypern anscheinend bei den Erörterungen im Assoziationsrat gezeigt haben, jedenfalls nach der einseitigen und rechtswidrigen Unabhängigkeitserklärung der türkischen Gemeinschaft ein Ende fand, die vermutlich der Anlaß für die in Nummer 16 erwähnte Verbalnote war, in der die Republik Zypern die Auffassung vertrat, daß die Anerkennung von Ursprungszeugnissen, die von anderen als den Behörden der Republik Zypern ausgestellt sind, gegen das Assoziierungsabkommen verstoßen würde.

55. Im übrigen ist klar, daß es weiterhin in gewissem Umfang möglich ist, auf der Grundlage der geltenden Vorschriften auf die gesamte Bevölkerung Zyperns Rücksicht zu nehmen. Es liegen nämlich Informationen vor, aus denen sich ergibt, daß das Abkommen weiterhin der gesamten Bevölkerung zugute kommt, da das von den Vertragsparteien abgeschlossene Finanzprotokoll in einer Weise durchgeführt wird, daß die von der EG zur Verfügung gestellten Mittel in der Praxis für Zwecke zur Verfügung gestellt werden, die auch der Bevölkerung im Norden der Pufferzone zugute kommen.

56. Die dargestellte Notwendigkeit, die Vorschriften des Abkommens so auszulegen, daß es auch gegenüber der Bevölkerung nördlich der Pufferzone Anwendung finden kann, ergibt sich, wie gesagt, nach Auffassung der Kommission und der britischen Regierung

insbesondere aus dem in Artikel 5 des Abkommens enthaltenen Verbot der Diskriminierung zwischen den Bevölkerungsgruppen. Meiner Meinung nach wird mit Recht geltend gemacht, daß die Grundlage für die Anwendung dieses Grundsatzes durch die De-facto-Teilung Zyperns weggefallen ist und daß es seither nicht mehr möglich ist, die beiden Bevölkerungsgruppen völlig gleich zu behandeln. Dies gilt zumindest in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem eine Gleichbehandlung voraussetzt, daß die Behörden der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit den Behörden auf Zypern zusammenarbeiten können.

57. Die Kommission hat, wie gesagt, geltend gemacht, eine Stütze für ihre Auslegung des Assoziierungsabkommens finde sich in dem Gutachten des IGH im Namibia-Fall.

58. Die von der Kommission zitierte Begründungserwägung aus dem Gutachten des IGH hat meiner Meinung nach allerdings geringe, wenn überhaupt irgendeine Bedeutung für die vorliegende Rechtssache. Die Kommission überinterpretiert die Hervorhebung der Notwendigkeit, auf die Interessen der betroffenen Bevölkerung Rücksicht zu nehmen, durch den IGH und unterschätzt die Bedeutung der tatsächlichen Unterschiede zwischen den beiden Fällen.

Der IGH war ersucht worden, zu den rechtlichen Konsequenzen Stellung zu nehmen, die sich für die Staaten aus der fortdauernden Anwesenheit Südafrikas in Namibia trotz der Resolution 276/1970 des Sicherheitsrates ergaben. Südafrika hatte Namibia nicht in Übereinstimmung mit den Regeln für Mandatsgebiete verwaltet und war deswegen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in mehreren Resolutionen aufgefordert worden, sein Mandat über Namibia zu beenden. Da Südafrika diese Resolutionen nicht beachtete, beschloß der Sicherheitsrat mit der Resolution 276/1970, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu verpflichten, „keine wirtschaftlichen und anderen Beziehungen oder Verhandlungen mit Südafrika im Namen von oder betreffend Namibia aufzunehmen, die Südafrikas Herrschaft über dieses Gebiet festigen könnten".

Der IGH stellte u. a. fest:

— „Was bestehende bilaterale Verträge angeht, dürfen die Mitgliedstaaten diese Verträge oder Vorschriften von Verträgen, die Südafrika im Namen von Namibia abgeschlossen hat oder die dieses betreffen und die eine aktive Zusammenarbeit auf Regierungsebene erforderlich machen, nicht geltend machen oder anwenden" (Abschnitt 122).

— „Die Einschränkungen, die sich zwangsläufig aus der Nichtanerkennung der Anwesenheit Südafrikas in Namibia ergeben, und die ausdrücklichen Bestimmungen des Abschnitts 5 der Resolution 276/1970 verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, keine wirtschaftlichen und anderen Beziehungen oder Verhandlungen mit Südafrika im Namen von oder betreffend Namibia aufzunehmen, die Südafrikas Herrschaft über dieses Gebiet festigen könnten" (Abschnitt 124).

— „Die Nichtanerkennung der Verwaltung des Gebiets durch Südafrika darf ganz allgemein nicht dazu führen, daß der Bevölkerung Namibias die Vorteile entzogen werden, die sich aus der internationalen Zusammenarbeit ergeben. Insbesondere darf die Rechtswidrigkeit und Unwirksamkeit der von der Regierung von Südafrika nach dem Ablauf des Mandats im Namen von oder betreffend Namibia getroffenen Verwaltungsakte nicht Akte wie die Registrierung von Geburten, Todesfällen und Eheschließungen erfassen, deren Nichtberücksichtigung sich nur zum Nachteil der Einwohner des Gebietes auswirken könnte" (Abschnitt 125).

Es ist klar, daß der IGH in seinem Urteil darauf abstellte, daß die Sanktionen des Sicherheitsrates im Interesse der namibischen Bevölkerung beschlossen worden waren [17]. Diese Umstände waren zweifellos von Bedeutung bei der Feststellung des IGH, daß die Sanktionen sich nicht auf Verwaltungsakte erstrecken sollten, die den einzelnen Namibier begünstigten und deren Anerkennung aus praktischen Gründen nicht die Anwesenheit Südafrikas in Namibia stützen konnte.

In der vorliegenden Rechtssache liegen schon deswegen andere Umstände vor, weil es um die Frage geht, inwieweit die EG-Mitgliedstaaten — entgegen den entsprechenden ausdrücklichen Vorschriften eines bestehenden völkerrechtlichen Abkommens — befugt sind, „Verwaltungsakte" anzuerkennen, die den Handel mit Unternehmern aus dem Gebiet ermöglichen sollen, das nach den Resolutionen des Sicherheitsrates nicht anerkannt werden darf.

59. In der vorliegenden Rechtssache geht es um die Frage der Anerkennung von Rechtsakten, die schwerlich unter die im Interesse der Bevölkerung erlassenen Verwaltungsakte im Sinne des IGH-Gutachtens fallen; es geht um eine Situation, in der die Stellung der fraglichen Bevölkerungsgruppen nicht vergleichbar ist.

17 — In diesem Zusammenhang stellte der IGH fest: „Was die allgemeinen Folgen der rechtswidrigen Anwesenheit Südafrikas in Namibia angeht, sollten alle Staaten berücksichtigen, daß diese zu Lasten eines Volkes geht, das von der Hilfestellung der internationalen Gemeinschaft bei der Erreichung der Ziele abhängig ist, in deren Interesse der heilige Auftrag erteilt wurde" (Abschnitt 127).

60. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß die von der Kommission und der britischen Regierung vertretene Rechtsauffassung einer in der Gemeinschaft allgemein anerkannten Rechtsauffassung entspricht. Es ist eine Sache, zu vertreten, daß das Abkommen soweit wie möglich der gesamten Bevölkerung zugute kommen solle. Eine andere Sache ist es, hiervon ausgehend, die Konsequenz zu ziehen, daß die Behörden der Mitgliedstaaten andere als die von den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellten Zeugnisse anerkennen können oder sollen. Bei ihren Erörterungen im Rat waren die Mitgliedstaaten, wie erwähnt, stets darüber einig, daß das Abkommen grundsätzlich der gesamten Bevölkerung zugute kommen müsse, doch waren sie nicht darin einig, hieraus die angeführte Konsequenz betreffend die Anerkennung der Zeugnisse zu ziehen.

61. Die Kommission trägt vor, sie habe ständig die Auffassung vertreten, das Abkommen könne so ausgelegt werden, daß die streitigen Zeugnisse von den Behörden der Mitgliedstaaten verwendet werden könnten, und dies sei in der Praxis dadurch erkennbar geworden, daß sie den Mitgliedstaaten Muster der in Verbindung mit der Ausstellung der Ursprungszeugnisse vorkommenden Stempel usw. der türkischen Gemeinschaft übermittelt habe.

Einmal abgesehen von den im Verfahren entstandenen Zweifeln daran, ob die von der Kommission vertretene Rechtsauffassung eindeutig war, sowie von den von der griechischen Regierung geltend gemachten Zweifeln daran, ob die Kommission tatsächlich allen Mitgliedstaaten die genannten Stempel übermittelt hat, kommt der Rechtsauffassung der Kommission und ihrem dementsprechenden Vorgehen meines Erachtens ohnehin keine entscheidende eigenständige Bedeutung zu. In seinem Beschluß vom 13. Juni 1991 in der Rechtssache Sunzest [18] hat der Gerichtshof unterstrichen, daß „keine Vorschrift der Richtlinie 77/93 die Kommission ermächtigt, Entscheidungen über ihre Auslegung zu treffen; die Kommission hat nur — wie stets — die Möglichkeit, ihre Meinung zu äußern, die die nationalen Behörden in keinem Fall bindet" (Randnr. 13). Entsprechendes gilt meiner Meinung nach auch für die Ursprungszeugnisse.

62. Die Kommission hat, wie gesagt, vorgetragen, zumindest einige Mitgliedstaaten hätten bei der praktischen Anwendung des Assoziierungsabkommens de facto dieselbe Auffassung vertreten wie die Kommission. Es wäre meines Erachtens ein wichtiges Auslegungselement, wenn davon ausgegangen werden könnte, daß die Mitgliedstaaten tatsächlich in der Zeit nach der Entstehung des Problems von anderen als den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellte Ursprungszeugnisse anerkannt hätten. Nach den getroffenen Feststellungen ist es sicher, daß die Behörden des Vereinigten Königreichs dies getan haben. Es liegen Informationen vor, die zeigen, daß die Behörden in den Niederlanden und — nach Angaben der

18 — Rechtssache C-50/90 (a. a. O.).

„türkisch-zyprischen Unternehmen" — in bestimmten anderen Mitgliedstaaten dies getan haben. Demgegenüber ist ebenso sicher, daß die griechischen Behörden dies niemals getan haben, und die irische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß sie die Rechtsauffassung der Kommission nicht teile. Es findet sich somit keine einheitliche Rechtsauffassung unter den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

63. Diesem bedauerlichen Umstand kommt meines Erachtens wesentliche Bedeutung zu.

64. Dies steht in Zusammenhang mit dem von der griechischen Regierung und den Antragstellern vorgebrachten Argument, die Anwendung des Assoziierungsabkommens durch die britischen Behörden stelle einen Verstoß gegen die Bestimmungen des Vertrages über die gemeinsame Handelspolitik dar. Dahinter steht der Gedanke, die britischen Behörden nähmen bei ihrem Vorgehen die Befugnis für sich in Anspruch, selbständig von den für Einfuhren von Waren aus Drittländern geltenden gemeinsamen Regeln abzuweichen.

65. Diese Einschätzung trifft meines Erachtens überhaupt nicht zu. Es steht nämlich fest, daß die britischen Behörden der Auffassung sind, sie handelten im Rahmen einer richtigen Auslegung der maßgeblichen Gemeinschaftsvorschriften.

66. Der Hinweis auf die gemeinsame Handelspolitik ist jedoch aus einem anderen Grund von Bedeutung. Er lenkt nämlich die Aufmerksamkeit darauf, daß eine Rechtslage, nach der die Gemeinschaftsvorschriften bei der Einfuhr von Waren aus Zypern nicht in allen Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und angewendet werden, grundsätzlich den Erfordernissen widerspricht, die sich aus dem Bestehen einer gemeinsamen Handelspolitik ergeben. Auf diesem Gebiet — ebenso wie auf allen anderen gemeinschaftsrechtlich geregelten Gebieten — ist es unannehmbar, daß Gemeinschaftsvorschriften in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden, es sei denn, es gäbe eine klare Grundlage für etwas anderes. Auf dem Gebiet der Handelspolitik ist es besonders wichtig, daß die Gemeinschaftsregeln einheitlich angewandt werden, weil die Rechtsanwendung durch den Einfuhrstaat sich infolge des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt unmittelbar auf andere Mitgliedstaaten auswirken kann.

67. Auch wenn es, wie gesagt, in gewissem Umfang verständlich ist, daß die Kommission unter den vorliegenden ganz besonderen Umständen keinen hinreichenden Anlaß für den Versuch sah, eine einheitliche Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, kann an einem solchen Rechtszustand doch nicht festgehalten werden.

68. In ihren Erklärungen in dieser Rechtssache hat die Kommission auch zum Ausdruck

gebracht, sie sei sich darüber im klaren, daß die Durchführung des Binnenmarktes den gegenwärtigen Rechtszustand zunehmend unhaltbar werden lasse, weswegen sie die Absicht habe, Maßnahmen vorzuschlagen, die geeignet seien, die vorliegenden Probleme zufriedenstellend zu lösen.

69. Bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Initiativen der Kommission zu Änderungen der geltenden Vorschriften führen, erscheint es mir unmöglich, zu einem anderen Ergebnis als dem zu gelangen, daß der für alle Mitgliedstaaten geltende gemeinsame Rechtszustand derjenige sein muß, der sich aus den ausdrücklichen Vorschriften des Assoziierungsabkommens ergibt, d. h., daß die Behörden der Mitgliedstaaten nicht berechtigt sind, von anderen als den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellte Ursprungszeugnisse anzuerkennen.

70. Demnach besteht meines Erachtens kein Anlaß, näher auf Erwägungen einzugehen, ob es — wie von der griechischen Regierung und den Antragstellern vorgetragen — womöglich gegen das Völkerrecht und insbesondere die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen über die Nichtanerkennung des Regimes im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns verstößt, wenn die Behörden in den EG-Mitgliedstaaten von der türkischen Gemeinschaft in diesem Teil Zyperns ausgestellte Zeugnisse anerkennen.

Zu Frage 2 betreffend Pflanzengesundheitszeugnisse

71. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b der Pflanzengesundheitsrichtlinie werden die Zeugnisse „von Dienststellen erteilt, die hierzu ... aufgrund von Rechtsvorschriften des Landes befugt sind".

72. Die grundlegende Argumentation in den Erklärungen betreffend die Frage der Rechtmäßigkeit der Anerkennung von Pflanzengesundheitszeugnissen, die von anderen als den rechtmäßigen Behörden der Republik Zypern ausgestellt wurden, ist dieselbe, wie sie bereits zuvor in Verbindung mit den Ursprungszeugnissen dargestellt wurde.

73. In Zusammenhang mit dem Pflanzengesundheitszeugnis ist allerdings anzumerken, daß die Richtlinie keine speziellen Vorschriften über eine formalisierte Zusammenarbeit zwischen den Gesundheitsbehörden des Ausfuhrlandes und des Einfuhrlandes enthält. Die Richtlinie sieht vor, daß die Gesundheitsbehörden des Einfuhrlandes eigene Kontrollen vornehmen können. Die Behörden der Mitgliedstaaten haben daher gegebenenfalls die Möglichkeit, im Zusammenhang mit der Einfuhr von Waren aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil

Zyperns eine besonders eingehende Gesundheitskontrolle vorzunehmen. Auf der anderen Seite sollte auch daran erinnert werden, daß es auf diesem Gebiet besonders wichtig ist, daß in der Praxis die Möglichkeit einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Pflanzengesundheitsbehörden des Ausfuhrlandes und des Einfuhrlandes besteht. Auf diesem Gebiet geht es nicht nur um wirtschaftliche Interessen, sondern auch um das entscheidende Interesse daran, die Pflanzengesundheit in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu gewährleisten.

74. Es ist anzumerken, daß durch Änderungen der Richtlinie, die am 1. Juni 1993 in Kraft traten, eine Regelung eingeführt wurde, nach der in Zukunft Waren, die unter die Richtlinie fallen, nach ihrer Einfuhr und Untersuchung in einem Mitgliedstaat frei in der ganzen Gemeinschaft in den Verkehr gebracht werden können [19]. Die neue Regelung verstärkt das Erfordernis einer einheitlichen Anwendung der Vorschriften bei Einfuhren aus Zypern. Bisher konnten die Mitgliedstaaten, in die Waren, die in einen Mitgliedstaaten eingeführt worden waren, innerhalb der Gemeinschaft wieder ausgeführt wurden, nach den getroffenen Feststellungen die Einfuhr verhindern, indem sie sich weigerten, ein besonderes Weiterversendungszeugnis, das diese Waren begleiten sollte, anzuerkennen.

75. Meines Erachtens gibt es keinen Grund dafür, auf dem hier erörterten Gebiet einer anderen Auslegung zu folgen als im Zusammenhang mit den Ursprungszeugnissen. Daraus ergibt sich, daß auch die Pflanzengesundheitsrichtlinie so auszulegen ist, daß Waren, die aus Zypern ausgeführt werden, nur von Pflanzengesundheitszeugnissen begleitet sein dürfen, die von den hierfür bestimmten Behörden der Republik Zypern ausgestellt wurden.

Zu den Fragen 3, 4 und 5

76. Es wird noch in Erinnerung sein, daß die Fragen 3 und 4 dahin gehen, welche Bedeutung es haben kann, wenn die Ausfuhr von Waren aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns in Begleitung von Zeugnissen, die von den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellt sind, unmöglich oder wesentlich erschwert ist und wenn die von der türkischen Gemeinschaft ausgestellten Zeugnisse ebenso zuverlässig sind wie die von den Behörden der Republik Zypern ausgestellten Zeugnisse.

77. Ebenso wird noch in Erinnerung sein, daß ich es bei der Beantwortung der ersten beiden Fragen für zweckmäßig hielt, davon auszugehen, daß die Ausfuhr aus dem fraglichen Teil Zyperns zumindest wesentlich erschwert war, wenn sie nicht mit Hilfe von Zeugnissen erfolgen konnte, die von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Puf-

19 — Siehe Richtlinie 93/19/EWG (ABl. L 96, S. 33).

ferzone gelegenen Teil Zyperns ausgestellt waren, und daß diese Zeugnisse als zuverlässig angesehen wurden.

78. Aus meiner Beantwortung der ersten beiden Fragen ergibt sich, daß die maßgeblichen Vorschriften einer Anerkennung der streitigen Zeugnisse grundsätzlich im Wege stehen — selbst wenn davon ausgegangen wird, daß die in den Fragen 3 und 4 genannten Voraussetzungen vorliegen.

79. Allerdings halte ich es für angebracht, den Ausführungen der griechischen Regierung betreffend die Frage der tatsächlichen Möglichkeiten zur Durchführung der Ausfuhr auch von Waren aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns mit Hilfe von den Behörden der Republik Zypern ausgestellter Zeugnisse Aufmerksamkeit zu schenken. Die Regierung macht erstens geltend, die türkische Gemeinschaft nördlich der Pufferzone selbst habe beschlossen, von den Behörden der Republik Zypern ausgestellte Ausfuhrzeugnisse nicht zu benutzen; die Behörden der Republik Zypern würden die erforderlichen Zeugnisse in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Assoziierungsabkommens und der Richtlinie auch für Waren aus dem nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns ausstellen, soweit sie die erforderliche Kontrolle in Verbindung mit der Ausfuhr über Häfen und Flughäfen der Republik Zypern vornehmen könnten. Wenn die letztgenannte Annahme sich als unzutreffend herausstellen sollte, läge eine Situation vor, die sich von der gegenwärtigen unterschiede.

80. Meiner Meinung nach ist nicht auszuschließen, daß sich dann, wenn sich herausstellen sollte, daß die von der griechischen Regierung genannte Annahme nicht zutrifft, eine vertretbare Rechtsgrundlage für die Lösung des hierdurch entstehenden Problems in einer Weise finden ließe, die die Anerkennung der von der türkischen Gemeinschaft nördlich der Pufferzone ausgestellten Ursprungs-und Pflanzengesundheitszeugnisse zulassen würde.

Es besteht jedoch kein Anlaß, in der vorliegenden Rechtssache hierauf näher einzugehen. Nach den getroffenen Feststellungen steht nämlich fest, daß von seiten der türkischen Gemeinschaft keine Versuche gemacht wurden, Waren auszuführen, die von Zeugnissen ausgestellt wurden, die von den zuständigen Behörden der Republik Zypern ausgestellt waren.

81. Zwischen denjenigen, die in der Rechtssache Erklärungen abgegeben haben, besteht Einigkeit dahin gehend, daß es für die Beantwortung des Teils der Frage 3, in dem es darum geht, ob eventuell keine Möglichkeit oder ein bedeutsames Hindernis für die Ausfuhr besteht, ohne Bedeutung ist, ob die Unmöglichkeit oder Behinderung von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone gelegenen Teil Zyperns verursacht ist.

82. Vorbehaltlich einer sich eventuell aus den Darlegungen in Nr. 80 ergebenden Änderung stimme ich damit überein.

83. In Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen zur Bedeutung der Fragen 3, 4 und 5 halte ich es für vertretbar, meinen Entscheidungsvorschlag auf eine Beantwortung der ersten beiden Fragen zu beschränken.

Entscheidungsvorschlag

84. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die vom High Court of Justice vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1) Ein Mitgliedstaat ist nach Gemeinschaftsrecht in Fällen, in denen die Einfuhr von Zitrusfrüchten oder Kartoffeln aus Zypern in einen Mitgliedstaat von Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1 begleitet wird, die von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teils Zyperns und nicht von hierzu von der Republik Zypern ermächtigten Beamten ausgestellt wurden, daran gehindert, diese Einfuhr zu gestatten.

2) Ein Mitgliedstaat ist nach Gemeinschaftsrecht in Fällen, in denen die Einfuhr von Zitrusfrüchten (ausgenommen Zitronen) und Kartoffeln aus Zypern in einen Mitgliedstaat von Pflanzengesundheitszeugnissen begleitet wird, die von der türkischen Gemeinschaft im nördlich der Pufferzone der Vereinten Nationen gelegenen Teil Zyperns und nicht von hierzu von der Republik Zypern ordnungsgemäß ermächtigten Beamten ausgestellt wurden, daran gehindert, diese Einfuhr zu gestatten.