FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN
fremsat den 20. april 1994 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. High Court of Justice, Queen's Bench Division, har forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål for at kunne tage stilling til en påstand om, at de britiske myndigheder handler i strid med EF-retten, når de accepterer import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern nord for FN's stødpudezone, uden at de pågældende varer er ledsaget af de nødvendige oprindelses- og sundhedscertifikater, udstedt af Republikken Cyperns myndigheder.

2. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgerne i hovedsagen er en række cypriotiske producenter og eksportører af citrusfrugter samt Det Cypriotiske Afsætningsudvalg for Kartofler. Sagsøgte i hovedsagen er den britiske landbrugsminister, der under sagen tillige repræsenterer andre myndigheders interesser.

3. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at sagsøgerne i oktober 1991 anmodede sagsøgte om bekræftelse af, at de kompetente britiske myndigheder ikke længere ville tillade import af citrusfrugter og kartofler med oprindelse på Cypern til Det Forenede Kongerige, der ikke var ledsaget af vare- eller plantesundhedscertifikater, udstedt af de kompetente myndigheder i Republikken Cypern. Sagsøgte svarede i december samme år, at Det Forenede Kongerige ikke accepterer dokumenter, stempler eller segl, der henviser til »Turkish Republic of Northern Cyprus«, og at det alene tillader import af de pågældende varer fra Cypern i overensstemmelse med den relevante fællesskabslovgivning. Dette svar blev på foranledning af sagsøgerne uddybet i marts 1992, hvor sagsøgte bl.a udtalte:

»Efter de for de britiske myndigheder foreliggende oplysninger er import til Fællesskabet fra den nordlige del af Cypern sket i overensstemmelse med de af Fællesskabet opstillede betingelser.«

* Originalsprog: dansk.

4. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at følgende forhold er ubestridte mellem parterne:

— Republikken Cypern (Republic of Cyprus — herefter »ROC«) er en selvstændig stat, der er anerkendt af Det Forenede Kongerige og de øvrige medlemsstater i EF. ROC's grundlov blev vedtaget i 1960. ROC's territorium omfatter hele øen Cypern bortset fra de suveræne baseområder.

— Det Forenede Kongerige anerkender ikke »Turkish Republic of Northern Cyprus«, og denne er ikke anerkendt af andre medlemsstater i EF.

— Der har været en FN-stødpudezone tværs over øen Cypern siden 1974. Næsten hele det tyrkisk-cypriotiske samfund bor nord for stødpudezonen.

— Betydelige mængder af citrusfrugter og kartofler importeres til Det Forenede Kongerige fra Cypern nord for FN's stødpudezone.

— De citrusfrugter og kartofler, som importeres til Det Forenede Kongerige fra Cypern nord for FN's stødpudezone, er ikke ledsaget af et varecertifikat EUR.1 eller et plantesundhedscertifikat udstedt af ROC's myndigheder.

— De britiske toldmyndigheder, der har ansvaret for kontrol af varecertifikaterne EUR.1, har nægtet at acceptere certifikater udstedt på vegne af »Turkish Republic of Northern Cyprus«. Myndighederne accepterer fortsat varecertifikaterne EUR.1 for varer, som eksporteres fra Cypern nord for FN's stødpudezone, og som er stemplet med betegnelsen »Cyprus Customs Authorities«, selv om varecertifikatet ikke er udstedt af ROC's myndigheder.

— På samme måde accepterer de kompetente britiske myndigheder ikke plantesundhedscertifikater, der er udstedt af »Turkish Republic of Northern Cyprus«. De accepterer derimod plantesundhedscertifikater, som er udstedt på Cypern nord for stødpudezonen, og som ledsager varer eksporteret fra denne del af øen. Nogle af disse certifikater er udstedt på vegne af »Republic of Cyprus — Turkish Federated State of Cyprus«, idet de dog i hvert fald siden 1991 er udstedt på vegne af »Republic of Cyprus — Ministry of Agriculture«.

5. Kravet om oprindelsescertifikat i forbindelse med import fra ROC har sin baggrund i den i 1972 mellem EF og ROC indgåede associeringsaftale [1]. Aftalen indfører en præferenceordning for varer fra Cypern [2]. Præferencen er betinget af, at det er dokumenteret, at varerne har oprindelse på Cypern. Kravene til dokumentation af oprindelse er indeholdt i en protokol fra 1977 vedrørende definitionen af begrebet »varer med oprindelsesstatus« og vedrørende metoderne for administrativt samarbejde (herefter »1977-oprindelsesprotokollen«) [3]. Det fremgår af protokollen, at certifikaterne — de såkaldte EUR.1-varecertifikater (herefter »oprindelsescertifikater«) — skal udstedes af »toldmyndighederne i udførselsstaten«.

6. Kravet om plantesundhedscertifikat har sin baggrund i direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (herefter »plantesundhedsdirektivet«) [4]. Ifølge artikel 12, stk. 1, litra b), skal certifikaterne udstedes af »de myndigheder, der ifølge landets retsforskrifter er bemyndigede hertil« [5]. Citrusfrugter (dog ikke citroner) og kartofler hører til de produkter, som efter direktivets bilag V skal ledsages af plantesundhedscertifikater i henhold til artikel 12.

7. De præjudicielle spørgsmål, High Court of Justice har forelagt Domstolen, har følgende indhold:

»1) Når import til en medlemsstat af citrusfrugter og kartofler fra Cypern ledsages af varecertifikater EUR.1, der er udstedt af det tyrkiske samfund på Cypern nord for FN's stødpudezone og ikke af en

1 — Se herved Rådets forordning nr. 1246/73 om indgåelse af en associeringsaftale mellem EF og Republikken Cypern, hvortil aftaleteksten er knyttet, EFT 1973 L 133, s. 1.

2 — Associeringsaftalen forudser et stadig tættere samarbejde mellem Fællesskabet og Cypern. I en første etape, som oprindeligt skulle have været fuldført i juni 1977, men som blev forlænget til udgangen af 1987, gennemførtes en gensidig nedskæring af told på industri- og landbrugsprodukter. En tillægsprotokol til associeringsaftalen, som trådte i kraft den 1.1.1988, regulerer anden etape og har til formål at skabe en toldunion mellem Fællesskabet og Cypern. Denne anden etape er opdelt i to faser. Første fase fra 1988 til 1997 indebærer bl.a., at tolden yderligere skal reduceres, og at kvantitative restriktioner skal fjernes.

3 — Protokollen blev godkendt af Fællesskabet ved Rådets forordning nr. 2907/77 om indgåelse af tillægsprotokollen til aftalen om oprettelse af en associering mellem EF og Republikken Cypern, EFT 1977 L 339, s. 1. Protokollen, som er en revideret udgave af den oprindelige protokol fra 1972, er et tillæg til associeringsaftalen fra 1972.

4 — EFT 1977 L 26, s. 20. Direktivet er ændret mange gange. Blandt de vigtigste ændringer af relevans for den foreliggende sag er de, der blev vedtaget i direktiverne 80/392/EØF, EFT 1980 L 100, s. 32, og 85/574/EØF, EFT 1985 L 372, s. 25.

5 — Efter bestemmelsens hovedregel skal plantesundhedscertifikaterne udstedes af de myndigheder, der i forbindelse med den internationale konvention om plantebeskyttelse er kompetente hertil. Denne del af bestemmelsen er ikke anvendelig vedrørende Cypern, der ikke har tiltrådt plantebeskyttelseskonventionen.

myndighed, som er bemyndiget hertil af Republikken Cypern ('ROC'),

a) udelukker fællesskabsretten medlemsstaten fra at tillade sådan import?

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

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

a) udelukker fællesskabsretten medlemsstaten fra at tillade sådan import?

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

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

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

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

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

4) Vil det gøre nogen forskel for besvarelsen af spørgsmål 2, hvis

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

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

8. For Domstolen har sagsøgerne i hovedsagen, den britiske og den græske regering samt Kommissionen afgivet indlæg. Indlæg under den mundtlige procedure blev tillige afgivet af den irske regering og af to selskaber, der henholdsvis eksporterer citrusfrugter og kartofler fra Cypern nord for stødpudezonen og importerer disse varer til Fællesskabet.

Yderligere om sagens faktiske og retlige baggrund

9. Det alvorlige spørgsmål, som Domstolen skal tage stilling til i denne sag, har sin baggrund i Tyrkiets invasion af Cypern i 1974 og den deraf følgende faktiske deling af Cypern i et område, hvor ROC's myndigheder fortsat udøver jurisdiktion fuldt ud, og et område — den del, der ligger nord for FN's stødpudezone — hvor ROC's myndigheder rent faktisk ikke kan udøve deres forfatningsmæssige beføjelser [6]. Den sidstnævnte del af øen, hvor den største del af den tyrkisk-cypriotiske befolkning nu er bosat, udgør 37% af Cyperns territorium, og der bor i dag på denne del af øen ca. 130 000 indbyggere, dvs. ca. 1/5 af Cyperns befolkning på i alt ca. 700 000 indbyggere [7].

6 — I Kommissionens udtalelse om Cyperns ansøgning om medlemskab, *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, Suppl. 5/93, s. 7, udtales det: »Sameksistensen mellem de to samfund, det græske og det tyrkiske, der hver har deres eget sprog, egen kultur og religion og forskellige nationale traditioner, har præget denne unge republiks omtumlede historie med gentagne kriser og voldelige sammenstød mellem de to samfund, hvilket i 1974 kulminerede i et statskup anstiftet af tilhængere af øens forening med Grækenland, efterfulgt af Tyrkiets militære indgriben. Krisen i august 1974 og den tyrkiske hærs besættelse af en del af territoriet, hvorved øen i realiteten blev delt i to dele, medførte en massiv flytning af befolkningen på begge sider af våbenstilstandslinjen, specielt fra nord til syd ... I 1992 lod det i første omgang til, at forhandlingerne mellem de to samfund, der foregik ved De Forenede Nationers generalsekretærs mellemkomst, lidt efter lidt ville kunne føre til en løsning i form af en føderation bestående af de to samfund i to særskilte områder. Principperne for denne løsning blev enstemmigt godkendt af Sikkerhedsrådet i april 1992 (resolution 774/92). Drøftelserne mellem de to samfund i oktober og november 1992 viste imidlertid, at der endnu var mange uoverensstemmelser mellem parterne, bl.a. med hensyn til de generelle principper og de institutionelle aspekter ved den fremtidige føderation. Drøftelserne blev genoptaget i foråret 1993, og selv om der er håb om en endelig afklaring, kan vedvarende uoverensstemmelser i dag endnu ikke udelukkes.«

7 — Ifølge Kommissionens udtalelse om Cyperns ansøgning om medlemskab, s. 11, opholder der sig på den del af øen, som ligger nord for stødpudezonen, yderligere en tyrkisk militærstyrke på ca. 30 000 mand og ca. 45-50 000 tyrkiske bosættere.

10. Det nordlige område af Cypern kaldte sig i hvert fald fra 1975 Turkish Federated State of Cyprus.

11. Tyrkiets invasion og den deraf følgende faktiske deling af øen blev behandlet i række resolutioner vedtaget af FN's Sikkerhedsråd og FN's Generalforsamling [8]. Hovedindholdet af disse resolutioner var, at udefrakommende militær intervention skulle bringes til ophør, at Cyperns territoriale integritet skulle respekteres, og at parterne blev opfordret til at finde en fredelig løsning.

12. I november 1983 erklærede det tyrkiske samfund på Cypern nord for FN's stødpudezone sig som en uafhængig stat under navnet Turkish Republic of Northern Cyprus. FN's Sikkerhedsråd tog afstand fra forsøget på at oprette en sådan stat. Ved resolution nr. 541/1983 erklærede Sikkerhedsrådet, at uafhængighedserklæringen var »retlig ugyldig og opfordrer til dens tilbagekaldelse«. I resolution nr. 550/1984 gentog Sikkerhedsrådet »opfordringen til alle stater om ikke at anerkende den selvudråbte stat 'Turkish Republic of Northern Cyprus', der er opstået ved løsrivelse, og opfordrer dem til ikke at støtte eller på nogen måde at yde bistand til det nævnte løsrevne område«. Ingen stater bortset fra Tyrkiet har anerkendt den såkaldte Turkish Republic of Northern Cyprus [9].

13. Ved erklæringer af 16. og 17. november 1983 tog Europa-Parlamentet og Kommissionen samt medlemsstaternes udenrigsministre inden for Det Europæiske Politiske Samarbejdes rammer afstand fra den ensidige uafhængighedserklæring og udtrykte deres fortsatte støtte til den legitime regering for Republikken Cypern. Ved erklæring af 27. marts 1984 udtalte udenrigsministrene inden for Det Europæiske Politiske Samarbejdes rammer deres støtte til FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 541/1983 og beklagede, at Tyrkiet havde taget skridt til at anerkende den såkaldte Turkish Republic of Northern Cyprus.

14. Det kan lægges til grund, at eksport fra Cypern nord for stødpudezonen udelukkende sker direkte fra denne del af Cypern, og at den i alt væsentligt består af eksport af landbrugsprodukter, hvoraf den væsentligste del går til Fællesskabet og Tyrkiet.

15. Kommissionen har i sit indlæg oplyst, at de særlige problemer, der er opstået som

8 — Sikkerhedsrådsresolution nr. 353/1974, 354/1974, 355/1974, 357/1974, 358/1974, 360/1974 og 365/1974 samt generalforsamlingsresolution nr. 3212/XXIX.

9 — Frankrig, Det Forenede Kongerige og Holland, som på daværende tidspunkt også var medlem af Sikkerhedsrådet, stemte alle for resolution nr. 541 og resolution nr. 550.

følge af den faktiske deling af Cypern, har været drøftet i Associeringsrådet, hvor EF's repræsentant har givet udtryk for, at associeringsaftalens artikel 5 vedrørende forbud mod forskelsbehandling af borgere og virksomheder på Cypern måtte tilkendes afgørende betydning.

16. Efter uafhængighedserklæringen i november 1983 afleverede ROC's regering ifølge Kommissionens oplysning en verbalnote til Fællesskabet, hvori regeringen præciserede, at kun varer, der var ledsaget af certifikater udstedt af den officielle regering, og som var blevet eksporteret via havne og lufthavne under regeringens kontrol, opfyldte associeringsaftalens krav.

17. Kommissionen har oplyst, at det har været og fortsat er dens opfattelse, at det er lovligt, når medlemsstaternes myndigheder accepterer import fra Cypern nord for stødpudezonen, når de pågældende varer er ledsaget af de krævede oprindelses- og sundhedscertifikater, udstedt af det tyrkiske samfund på denne del af Cypern, så længe disse certifikater ikke udstedes på vegne af »Turkish Republic of Northern Cyprus« eller anden betegnelse af tilsvarende indhold.

18. Kommissionen har oplyst, at den har orienteret Rådets organer herom, og at den efter at have modtaget den ovennævnte verbalnote udtrykkeligt bad om nærmere retningslinjer fra Rådet. Rådet drøftede i slutningen af 1983 og begyndelsen af 1984 EF's holdning til den del af Cypern, der ligger nord for stødpudezonen. Ifølge Kommissionens indlæg mundede disse drøftelser ud i en bekræftelse af, at associeringsaftalen og den anden finansprotokol skulle komme hele befolkningen til gode — uden at der dog heraf kunne udledes nærmere retningslinjer for behandlingen af de i denne sag relevante certifikater.

19. Kommissionen har oplyst, at den igennem årene har forsynet medlemsstaternes kompetente myndigheder med de segl mv., der anvendes af det tyrkiske samfund nord for stødpudezonen.

20. Kommissionen erkender dog, at dens handlemåde på dette område ikke har været entydig. Generaldirektør Legras, Generaldirektorat VI (Generaldirektoratet for Landbrug), sendte således i slutningen af 1989 på baggrund af klager over forskellig behandling af plantesundhedscertifikater i medlemsstaterne til medlemsstaternes permanente

repræsentanter i Bruxelles en skrivelse, hvori det bl.a. blev udtalt:

»Hvad Cypern angår skal [plantesundhedsdirektivets] artikel 12, stk. 1, litra b), fortolkes således, at de eneste bemyndigede tjenestegrene er de tjenestegrene, som er bemyndiget med hjemmel i Republikken Cyperns lov-eller forvaltningsforskrifter. I denne henseende er Fællesskabets standpunkt klart. Associeringsaftalen med Cypern er til fordel for hele befolkningen på øen, men den eneste regering, der anerkendes, er regeringen for Republikken Cypern. Derfor kan produkter, der omsættes under ledsagelse af et plantesundhedscertifikat i henhold til direktiv 77/93/EØF, og som hidrører fra den nordlige del af øen, kun anses for at opfylde ovennævnte direktivs betingelser, når certifikatet bærer påskriften 'Republic of Cyprus' og er udstedt af denne republiks myndigheder. Fællesskabet anerkender ikke andre benævnelser, som f.eks. 'Turkish Federated State of Cyprus' eller 'Turkish Republic of Northern Cyprus'.«

21. Lovligheden af denne skrivelse var genstand for sag C-50/90, Sunzest (Europe) BV og Sunzest (Netherlands) BV mod Kommissionen, som Domstolen afviste ved kendelse af 13. juni 1991 [10], idet den fastslog, at skrivelsen ikke var udtryk for en beslutning i EØF-traktatens artikel 173's forstand.

22. Kommissionen har givet udtryk for, at i hvert fald »adskillige« medlemsstater anerkender oprindelsescertifikaterne, og at i hvert fald »nogle« anerkender plantesundhedscertifikaterne.

23. Kommissionen har ikke været i stand til at give sikre oplysninger om, hvorledes myndighederne i de enkelte medlemsstater behandler varer importeret fra Cypern nord for stødpudezonen, når disse varer ikke er ledsaget af certifikater udstedt af ROC's kompetente myndigheder.

24. De to »tyrkisk-cypriotiske« selskaber, der har afgivet indlæg under den mundtlige forhandling, har oplyst, at de har en vareterminal i Rotterdam, og at de importerer direkte til flere medlemsstater på grundlag af certifikater udstedt af det tyrkiske samfund på Cypern nord for stødpudezonen [11].

10 — Sml. 1991 I, s. 2917.

11 — Foruden Det Forenede Kongerige blev følgende medlemsstater nævnt: Belgien, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien og Nederlandene.

Om betydningen af spørgsmål 3 og 4

25. High Court's spørgsmål er, som det vil ses, udformet således, *at* der i de to første spørges, om det i forbindelse med import af varer fra Cypern nord for stødpudezonen er muligt for medlemsstaternes myndigheder at acceptere certifikater udstedt af det tyrkiske samfund i denne del af Cypern, og *at* der i de følgende spørges, om det vil gøre nogen forskel, om visse nærmere faktiske omstændigheder kan anses for godtgjort eller ej.

Spørgsmål 3's første og anden del har til formål at få oplyst, om det har betydning for besvarelsen af de to første spørgsmål, at det i praksis måtte være umuligt for eksportører fra denne del af Cypern at opnå de pågældende certifikater hos de kompetente myndigheder i ROC, eller at der måtte stilles væsentlige hindringer for de eksportører, der måtte ønske at eksportere deres produkter fra den del af øen, hvorover ROC's regering har faktisk kontrol.

Spørgsmål 3's tredje del og spørgsmål 4 har til formål at få oplyst, om det for besvarelsen af de to første spørgsmål har nogen betydning, at kontrolprocedurerne i forbindelse med udstedelse af certifikaterne måtte være lige så pålidelige og betryggende i den del af Cypern, der ligger nord for FN's stødpudezone, som i den del af øen, hvorover ROC's regering har faktisk kontrol.

26. Det gøres fra den britiske regerings side gældende, at det rent faktisk må lægges til grund, at der enten er faktisk umulighed eller i hvert fald væsentlige hindringer for eksportører fra Cypern nord for FN's stødpudezone i at eksportere, hvis dette ikke sker ved hjælp af certifikater udstedt af det tyrkiske samfund i denne del af Cypern. Det gøres ligeledes af den britiske regering gældende, at kontrolprocedurer både i oprindelses-og sundhedsmæssig henseende i praksis har vist sig betryggende i forbindelse med eksporter fra denne del af Cypern. Kommissionen synes i det væsentlige at dele den britiske regerings opfattelse og at lægge den til grund for sin stillingtagen til sagen [12].

Sagsøgerne i hovedsagen og den græske regering bestrider, at der foreligger umulighed eller væsentlige hindringer for eksportørerne

12 — I Kommissionens udtalelse vedrørende Cyperns ansøgning om medlemskab anføres på s. 7, at »hverken personer, varer eller tjenesteydelser — med ganske enkelte undtagelser — kan passere denne [våbenstilstandslinje]«.

fra Cypern nord for stødpudezonen i at eksportere på grundlag af certifikater udstedt af ROC's kompetente myndigheder. De gør samtidig gældende, at der er potentiel risiko forbundet med at acceptere certifikater udstedt af det tyrkiske samfund, og at der aktuelt har vist sig tilfælde, hvor varecertifikaterne er blevet misbrugt, og hvor plantesundhedscertifikaterne ikke har været betryggende.

27. Det forekommer mig vanskeligt at tage stilling til de to første spørgsmål, uden at der ved besvarelsen tages udgangspunkt i den ene eller anden opfattelse af de faktiske forhold, der er omhandlet i spørgsmål 3 og 4.

Det er efter min mening mest hensigtsmæssigt ved besvarelsen at tage udgangspunkt i den opfattelse, de britiske myndigheder og Kommissionen har lagt til grund.

For det første synes de britiske myndigheder ved deres fortolkning af de relevante fællesskabsregler at have lagt vægt på, at accepten af de pågældende certifikater er nødvendig og i øvrigt forsvarlig, netop fordi de faktiske forhold er således, som de gør gældende.

For det andet kan det ikke udelukkes, at fortolkningen af de pågældende fællesskabsregler fører til, at en accept af certifikaterne er ulovlig, også selv om det må lægges til grund, at de britiske myndigheders og Kommissionens opfattelse af de faktiske forhold er korrekt.

28. Der er i øvrigt i denne forbindelse anledning til at nævne, at det efter de foreliggende oplysninger ligger fast, at eksport af varer fra Cypern nord for stødpudezonen, hvis den skal ske med certifikater udstedt af ROC's kompetente myndigheder, forudsætter eksport fra det område, hvor ROC's myndigheder faktisk udøver kontrol. Grunden hertil er den enkle, at udstedelse af certifikater forudsætter kontrolforanstaltninger, som ROC's myndigheder ikke kan foretage på den del af Cypern, der ligger nord for stødpudezonen.

Ad spørgsmål 1 og 2

29. Spørgsmål 1 og 2 er parallelle. Det første vedrører oprindelsescertifikater, det andet sundhedscertifikater. Det forekommer for en umiddelbar betragtning nærliggende at antage, at spørgsmålene må besvares på samme måde. Kernespørgsmålet i sagen er, om certifikater udstedt af organer, der efter en bogstavsfortolkning af de relevante regler ikke er kompetente til at udstede de

pågældende certifikater, på trods heraf og under hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende, kan anerkendes af myndighederne i Fællesskabets medlemsstater. Der er blandt dem, der har afgivet indlæg i sagen, enighed om, at de to spørgsmål skal besvares ensartet.

30. Det må dog ikke overses, at der gælder ikke uvæsentlige forskelle mellem de relevante regelsæt. Oprindelsescertifikatet har sin baggrund i associeringsaftalen, og der kan derfor være særlige hensyn at tage til Fællesskabets aftalepartner, når reglerne om oprindelsescertikatet fortolkes. Sundhedscertifikatet har sin baggrund i et af Fællesskabet udstedt, almindeligt gældende direktiv. Formålene bag de to regelsæt er også forskellige.

Det ville være forkert på forhånd at afvise, at disse og andre forskelle kan have betydning.

31. De følgende afsnit vil derfor koncentrere sig om en besvarelse af det første spørgsmål vedrørende oprindelsescertifikatet.

Vedrørende det første spørgsmål

32. Sagsøgerne i hovedsagen og den græske regering gør gældende, at det under alle omstændigheder er i strid med associeringsaftalens regler om oprindelsescertikater, at medlemsstaterne ved import af varer fra Cypern accepterer andre oprindelsescertifikater end dem, der er udstedt af de kompetente myndigheder i ROC.

33. De henviser til, at det fremgår af 1977-oprindelsesprotokollens artikel 7 og 8, at oprindelsescertifikatet (varecertifikat EUR.1) skal udstedes af »toldmyndighederne i udførselsstaten«, dvs. af de kompetente toldmyndigheder i ROC.

34. De henviser endvidere til, at det fremgår af protokollens artikel 22 og 24, at oprindelsesreglerne ikke kan fungere uden et samarbejde mellem eksportlandets og importlandets toldmyndigheder. Artikel 22 bestemmer, at »for at sikre den korrekte gennemførelse af bestemmelserne i dette afsnit yder Cypern og Fællesskabet gennem deres respektive toldmyndigheder hinanden gensidig bistand ved kontrollen af ægtheden af varecertifikaterne ...«. Artikel 24, stk. 1, bestemmer, at »efterfølgende undersøgelse af rigtigheden og ægtheden af varecertifikater EUR.1 ... udføres stikprøvevis, og i øvrigt når indførselslandets toldmyndigheder har rimelig tvivl hvad angår dokumentets ægthed

eller rigtigheden af oplysningerne vedrørende de omhandlede varers faktiske oprindelse«. Artikel 24, stk. 2, bestemmer: »Med henblik på anvendelsen af stk. 1 skal indførselsstatens toldmyndigheder tilbagesende varecertifikat EUR.1 ... til toldmyndighederne i udførselsstaten med angivelse af de formelle eller reelle årsager, der berettiger en undersøgelse.« Artikel 24, stk. 3, bestemmer: »Indførselsstatens toldmyndigheder underrettes om resultatet af undersøgelsen så hurtigt som muligt. ... I tilfælde, hvor sådanne sager ikke har kunnet afgøres mellem toldmyndighederne i indførselsstaten og udførselsstaten, eller hvor de rejser spørgsmål med hensyn til fortolkningen af denne protokol, skal de forelægges Toldsamarbejdsudvalget.«

Om bestemmelsernes direkte anvendelighed

35. Den britiske regering, støttet af Kommissionen, gør gældende, at reglerne i 1977-oprindelsesprotokollen (navnlig bestemmelserne vedrørende det administrative system), sammenholdt med associeringsaftalen, ikke er af en sådan karakter, at de kan påberåbes af sagsøgerne i en sag for nationale domstole.

Regeringen henviser til, at formålet med associeringsaftalen er den gradvise afskaffelse af hindringer for handel mellem Fællesskabet og Cypern for derved at bidrage til udviklingen af international handel. Samarbejdet skal realiseres gradvist og er derfor opdelt i flere etaper. De af sagsøgerne påberåbte bestemmelser indgår alle i den del af protokollen, som omhandler det administrative system vedrørende kontrollen af varernes oprindelse. Når disse bestemmelsers ordlyd og den kontekst, de indgår i, tages i betragtning, kan de ikke efter den britiske regerings opfattelse tillægges direkte virkning for nationale domstole.

36. Denne opfattelse kan ikke tiltrædes.

Det fremgår af Domstolens praksis, at en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland har direkte virkning, når der af dens ordlyd samt af aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter [13].

13 — Se dom af 30.9.1987 (sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 24) og af 26.10.1982 (sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641, især præmis 22 og 23).

37. De relevante regler i 1977-oprindelsesprotokollen opfylder utvivlsomt kravene til præcision og ubetingethed, og der er ikke af den britiske regering påpeget særlige forhold hvad angår associeringsaftalens formål og karakter, der kan tilsige, at bestemmelserne ikke skulle have direkte virkning.

38. Domstolen har da også i en række sager forudsat, at tilsvarende bestemmelser i EF's handelsaftaler med andre tredjelande kan anvendes af nationale domstole [14].

Om fortolkningen af 1977-oprindelsesprotokollen

39. Sagsøgerne i hovedsagen og den græske regering gør under henvisning til de ovenfor omtalte bestemmelser i oprindelsesprotokollen gældende, at det klart er i strid med protokollen i forbindelse med import af varer med oprindelse på Cypern at acceptere certifikater udstedt af det tyrkiske samfund på Cypern nord for stødpudezonen. Disse certifikater er ikke udstedt af de myndigheder, der efter associeringsaftalen er kompetente til at udstede certifikater, og det er udelukket, i forhold til det tyrkiske samfund på Cypern nord for stødpudezonen, at gennemføre det samarbejde mellem de kompetente myndigheder i eksportstaten og i importstaten, der efter reglerne utvivlsomt er en væsentlig del af sikringen af, at præference kun gives til varer med oprindelse på Cypern.

40. Den britiske regering og Kommissionen bestrider ikke, at de certifikater, der accepteres som dokumentation for oprindelsen af varer fra Cypern nord for stødpudezonen, ikke er udstedt af de efter associeringsaftalen kompetente myndigheder, og at det som følge af ikke-anerkendelsen af denne del af Cypern er udelukket fuldt ud at gennemføre det i oprindelsesprotokollen forudsatte samarbejde mellem de kompetente myndigheder.

41. De gør imidlertid grundlæggende samstemmende gældende, at denne fravigelse af aftalens regler er begrundet og retfærdiggjort i det hensyn, der efter aftalen skal tages også til Cyperns befolkning nord for stødpudezonen. Der henvises til, at associeringsaftalen gælder for hele Cyperns område, jf. aftalens artikel 16, og der henvises navnlig

14 — Se således dom af 12.7.1984 (sag 218/83, Les Rapides Savoyards, Sml. s. 3105) og af 7.12.1993 (sag C-12/92, Huygen, Sml. I, s. 6381).

til bestemmelsen i aftalens artikel 5, hvorefter:

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

42. Det gøres gældende, at det ved indgåelsen af associeringsaftalen blev gjort klart, at de handelsmæssige fordele, der fulgte af aftalen, skulle være til rådighed for hele Cyperns befolkning, og at det bl.a. var med henblik herpå, at ikke-diskrimineringsbestemmelsen i artikel 5 blev indsat. Oprindelsesreglerne må derfor fortolkes således, at de ikke hindrer en gennemførelse af aftalens primære formål, der er den gradvise afskaffelse af hindringer for samhandelen mellem Cypern og Fællesskabet. Der henvises herved til associeringsaftalens artikel 3, hvorefter de kontraherende parter er forpligtet til at ... »afholde sig fra alle foranstaltninger, som vil kunne bringe opnåelsen af overenskomstens mål i fare«.

43. Kommissionen henviser som støtte for sin retsopfattelse til Den Internationale Domstols (ICJ) udtalelse i Namibia-sagen [15]. Den gør gældende, at ICJ i udtalelsen fastslår »en fortolkende retningslinje«, hvoraf kan udledes, at en ikke-anerkendelsespolitik ikke må føre til en benægtelse af fordele, Cyperns befolkning har fået tildelt ved traktat.

44. Den britiske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at der er draget de fornødne konsekvenser af ikke-anerkendelsen af den del af Cypern, der ligger nord for FN's stødpudezone, når det ligger fast, at EF's medlemsstater nægter certifikater udstedt under anvendelse af navnet »Turkish Republic of Northern Cyprus« eller lignende indhold, og når EF's institutioner og medlemsstaternes myndigheder undlader officielle kontakter med det tyrkiske samfund på denne del af Cypern.

En faktisk accept af oprindelsescertikater, der er udstedt af andre end de kompetente myndigheder i ROC, er et nødvendigt og forsvarligt udslag af den hensyntagen til hele Cyperns befolkning, som er et eksplicit og væsentligt hensyn, der må styre fortolkning og anvendelse af traktatens bestemmelser.

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, I. C. J. Reports* 1971.

45. Hertil kommer, at de certifikater, der udstedes ved eksport fra Cypern nord for stødpudezonen, reelt opfylder de samme formål, som de certikater, der bliver udstedt af de kompetente myndigheder i ROC, og at det er muligt gennem uformelle kontakter med det tyrkiske samfund at løse de praktiske problemer, der opstår som følge af den manglende mulighed for at gennemføre det i 1977-oprindelsesprotokollen forudsete administrative samarbejde.

46. Kommissionen gør endelig gældende, at den her forsvarede retsopfattelse i hvert fald for så vidt angår oprindelsescertifikaterne har været fulgt til stadighed af Kommissionens tjenestegrene, og at Kommissionen har orienteret Rådets organer og medlemsstaterne herom. Rådet har i hvert fald givet udtryk for sin grundlæggende enighed i, at aftalen bør komme hele Cyperns befolkning til gode, og i hvert fald adskillige af medlemsstaterne har administreret reglerne i overensstemmelse med retsopfattelsen.

47. Det er efter min mening ubestrideligt, at den faktiske deling af Cyperns territorium, der var følgen af Tyrkiets invasion af Cypern, indebar meget vanskeligt løselige problemer for EF, når det blev lagt til grund, at aftalen fortsat gjaldt for hele Cyperns område.

48. Når det samtidig blev lagt til grund, at aftalen i videst muligt omfang fortsat skulle komme hele Cyperns befolkning til gode, og at opfattelsen har været den, at eksportører fra Cypern nord for stødpudezonen kun ville eller kun kunne eksportere direkte fra den nordlige del af Cypern, er det i det mindste forståeligt, at Kommissionen og de britiske myndigheder fandt, at løsningen måtte være at acceptere certifikater udstedt af repræsentanter fra det tyrkiske samfund på Cypern nord for stødpudezonen. Det er også forståeligt, at det blev accepteret, at denne løsning måtte forudsætte et vist begrænset og helt uformelt samarbejde med det tyrkiske samfund, så længe det blev understreget, at der ikke herved skete nogen anerkendelse af den såkaldte Turkish Republic of Northern Cyprus.

49. Der er imidlertid efter min mening en række grunde, der viser, at det ikke på grundlag af aftalen er muligt på denne måde at udstrække præferencerne til at gælde eksportører, der benytter certifikater udstedt af det tyrkiske samfund på Cypern nord for stødpudezonen.

50. En præferencebehandling af det tyrkiske samfund forudsætter accept af certifikater udstedt af organer, der ikke er kompetente efter associeringsaftalens regler. Og det forudsætter accept af certifikater udstedt af organer, som medlemsstaternes myndigheder — som følge af den af FN vedtagne ikke-anerkendelsespolitik — ikke samarbejder med. Der er således ikke blot tale om en krænkelse af aftalens regler om, hvem der

formelt er kompetent til at udstede certifikaterne, men også og navnlig om en manglende mulighed for at efterleve reglerne om efterfølgende administrativt samarbejde, der er af afgørende betydning for oprindelsesreglernes effektive funktion.

51. Betydningen af dette samarbejde er flere gange fremhævet af Domstolen, f.eks. i dom af 12. juli 1984 i sag 218/83, Les Rapides Savoyards [16], hvor Domstolen i forbindelse med de tilsvarende regler i frihandelsaftalen med Schweiz udtalte:

»Det følger af en samlet vurdering af disse bestemmelser, at fastlæggelsen af en vares oprindelse ifølge protokol nr. 3 er et spørgsmål, hvis regulering er baseret på en kompetencefordeling mellem toldmyndighederne hos frihandelsaftalens parter, derved, at varernes oprindelse fastlægges af myndighederne i den stat, hvorfra varen udføres, idet kontrollen og ordningens funktion sker gennem et gensidigt samarbejde mellem begge de berørte myndigheder. ...

Denne ordning kan imidlertid kun fungere efter hensigten, såfremt toldmyndighederne i indførselsstaten lægger de afgørelser til grund, der lovligt er truffet af myndighederne i udførselsstaten. ...

Det bemærkes, at der ikke er grund til at befrygte, at anvendelsen af disse bestemmelser kan lede til misbrug, når henses til, at der i artikel 16 og 17 i protokol nr. 3, navnlig i deres nye affattelse, er opstillet detaljerede regler for samarbejdsmetoder mellem de berørte toldmyndigheder, såfremt en vares oprindelse anfægtes, eller hvis eksportører eller importører forsøger at omgå de gældende regler.« (Præmis 26, 27 og 28).

52. Det hensyn til hele Cyperns befolkning, der efter Kommissionens og den britiske regerings opfattelse skulle være afgørende for fortolkningen af aftalens bestemmelser, kan efter min mening ikke retfærdiggøre en fravigelse af 1977-oprindelsesprotokollens klare bestemmelser.

Det er rigtigt, at aftalen efter sit indhold gælder for hele Cyperns område, og det er også rigtigt, at aftalens samhandelsregler på ikke-diskriminerende måde skal gælde for hele Cyperns befolkning.

16 — Sml. s. 3105.

Det må også kunne lægges til grund, at den særlige bestemmelse om ikke-diskriminering mellem befolkningsgrupperne ikke mindst havde til formål at sikre en ligebehandling af den græsk-cypriotiske og den tyrkisk-cypriotiske befolkning på Cypern ved gennemførelsen af aftalen.

Det kan også lægges til grund, at medlemsstaterne under deres drøftelser vedrørende reaktionen på den faktiske deling af Cypern har givet udtryk for betydningen af, at aftalen fortsat kommer hele befolkningen til gode, og at der i hvert fald på et tidspunkt har været forståelse for dette synspunkt i Associeringsrådet også i relation til samhandelen mellem Cypern og Fællesskabet.

53. Men det følger ikke heraf, at bestræbelserne på at lade aftalen komme hele Cyperns befolkning til gode — også under de ganske ændrede forhold — kan ske under fravigelse af væsentlige regler i aftalekomplekset, der er en forudsætning for, at aftalen kan fungere efter sin hensigt. Bestræbelserne må gennemføres inden for de rammer, der følger af aftalekomplekset, og under behørig hensyntagen til berettigede interesser hos den anden kontraherende part.

54. Det er i denne forbindelse vigtigt, at den netop nævnte forståelse for løsningen af de her omhandlede problemer, der måtte have været vist af ROC's myndigheder under drøftelser i Associeringsrådet, i hvert fald ophørte efter det tyrkiske samfunds ensidige og ulovlige uafhængighedserklæring i 1983, der formentlig var baggrunden for den i punkt 16 nævnte verbalnote, hvori der fra ROC's side blev givet udtryk for, at accept af oprindelsescertifikater udstedt af andre end ROC's myndigheder ville være i strid med associeringsaftalen.

55. Det er endvidere klart, at det fortsat i et vist omfang er muligt at tage hensyn til hele Cyperns befolkning på grundlag af de gældende bestemmelser. Der er således oplysninger i sagen, der viser, at aftalen fortsat kommer hele befolkningen til gode, idet de finansprotokoller, der er indgået mellem parterne, bliver administreret således, at de midler, der bliver stillet til rådighed af EF, også på praktisk måde bliver sikret for formål, som også befolkningen nord for stødpudezonen nyder godt af.

56. Den påståede nødvendighed af at fortolke aftalens regler således, at det bliver muligt at anvende dem også for så vidt angår befolkningen nord for stødpudezonen, følger som nævnt efter Kommissionens og den bri-

tiske regerings opfattelse navnlig af forbuddet i aftalens artikel 5 mod diskrimination af de to befolkningsgrupper. Det er efter min mening med rette, når det gøres gældende, at baggrunden for princippets anvendelse er faldet bort i og med, at der er sket en faktisk opdeling af Cypern, og at det herefter ikke længere er muligt i fuldt omfang at behandle de to befolkningsgrupper på samme måde. Dette må i hvert fald gælde under omstændigheder som de foreliggende, hvor en ensartet behandling forudsætter, at myndighederne i EF's medlemsstater kan samarbejde med myndighederne på Cypern.

ICJ var blevet anmodet om at tage stilling til de retlige konsekvenser for staterne af Sydafrikas fortsatte tilstedeværelse i Namibia på trods af Sikkerhedsrådets resolution nr. 276/1970. Sydafrika havde ikke administreret Namibia i overensstemmelse med reglerne for mandatområder, og Sydafrika var derfor af FN's Generalforsamling i flere resolutioner blevet pålagt at bringe sit mandat over Namibia til ophør. Da Sydafrika ikke respekterede disse resolutioner, besluttede Sikkerhedsrådet ved resolution nr. 276/1970 at pålægge FNs medlemsstater »pligt til at afstå fra økonomiske og andre former for samarbejde eller forbindelser med Sydafrika på vegne af eller vedrørende Namibia, som vil kunne befæste Sydafrikas myndighed over området«.

57. Det er som nævnt af Kommissionen gjort gældende, at der kan hentes støtte for dens fortolkning af associeringsaftalen i ICJ's udtalelse i Namibia-sagen.

ICJ fastslog bl.a.:

58. Den af Kommissionen citerede præmis i ICJ's udtalelse har dog efter min mening ringe, om overhovedet nogen, betydning i den foreliggende sag. Kommissionen overfortolker ICJ's understregning af nødvendigheden af at tage hensyn til den berørte befolknings interesser og undervurderer betydningen af de reelle forskelle mellem de to situationer.

— »Med hensyn til bestående bilateriale traktater skal medlemsstaterne afstå fra at påberåbe sig eller anvende disse traktater eller bestemmelser heri, indgået af Sydafrika på vegne af eller vedrørende Namibia, som indebærer aktivt samarbejde mellem regeringer« (afsnit 122).

— »De indskrænkninger, der stiltiende følger af ikke-anerkendelsen af Sydafrikas tilstedeværelse i Namibia, og de udtrykkelige bestemmelser i afsnit 5 i resolution nr. 276/1970 indebærer, at hver medlemsstat er forpligtet til at afstå fra økonomiske og andre former for samarbejde eller forbindelser med Sydafrika på vegne af eller vedrørende Namibia, som vil kunne befæste Sydafrikas myndighed over området« (afsnit 124).

— »Ikke-anerkendelsen af Sydafrikas administration af området bør i almindelighed ikke medføre, at Namibias befolkning unddrages fordele, der følger af internationalt samarbejde. Uanset at myndighedsakter, gennemført af Sydafrikas regering på vegne af eller vedrørende Namibia efter formynderskabsforholdets ophør, er ulovlige og ugyldige, kan denne ugyldighed dog ikke udvides til at ramme myndighedsakter såsom registrering af fødsler, dødsfald og ægteskaber, hvis virkninger der ikke kan ses bort fra, uden at det alene er til skade for områdets indbyggere« (afsnit 125).

Det er klart, at ICJ i sin udtalelse lagde vægt på, at Sikkerhedsrådets sanktioner var besluttet i den namibianske befolknings interesse [17]. Dette forhold har utvivlsomt haft vægt i forbindelse med ICJ's konstatering af, at sanktionerne ikke skulle udstrækkes til at omfatte myndighedsakter, der var til gunst for den enkelte namibianer, og hvis anerkendelse ikke for praktiske formåls skyld kunne støtte den sydafrikanske tilstedeværelse i Namibia.

Omstændighederne i den foreliggende sag er anderledes, allerede fordi sagen vedrører et spørgsmål om, hvorvidt EF's medlemsstater har ret til — i strid med en eksisterende folkeretlig aftales udtrykkelige regler herom — at acceptere »myndighedsakter«, hvis formål er at gøre handel mulig med erhvervsdrivende fra det område, der ikke må anerkendes efter Sikkerhedsrådets resolutioner.

59. Den foreliggende sag vedrører således spørgsmålet om anerkendelse af retsakter, der næppe er omfattet af ICJ's udtalelse vedrørende myndighedsakter givet i befolkningens interesse, og der er i den foreliggende sag tale om en situation, hvor de pågældende befolkningsgruppers stilling ikke kan sammenlignes.

17 — ICJ udtalte i denne forbindelse: »For så vidt angår de almindelige følger af Sydafrikas ulovlige tilstedeværelse i Namibia bør alle stater tage i betragtning, at den forurettede part er en befolkning, som er afhængig af, at det internationale samfund yder bistand til udviklingen frem imod de mål, som var grundlaget for den til det hellige hverv knyttede forpligtelse.« (Afsnit 127).

60. Det kan i øvrigt ikke lægges til grund, at den retsopfattelse, Kommissionen og den britiske regering giver udtryk for, svarer til en i Fællesskabet almindeligt accepteret retsopfattelse. Et er at give udtryk for, at aftalen i videst muligt omfang skal komme hele befolkningen til gode. Et andet er på grundlag af dette udgangspunkt at drage den konsekvens, at medlemsstaternes myndigheder kan eller skal acceptere andre certifikater end dem, der er udstedt af ROC's kompetente myndigheder. Medlemsstaterne har under drøftelser i Rådet som nævnt til stadighed været enige om, at aftalen principielt bør komme hele befolkningen til gode, men har givet ikke været enige om at drage den anførte konsekvens heraf for så vidt angår anerkendelse af certifikaterne.

61. Kommissionen gør gældende, at den til stadighed har givet udtryk for, at aftalen kunne fortolkes således, at de omtvistede certifikater kunne anvendes af medlemsstaternes myndigheder, og at dette i handling blev vist derved, at den til medlemsstaterne udleverede eksempler på de pågældende stempler mv. fra det tyrkiske samfund, der kunne benyttes i forbindelse med udstedelse af oprindelsescertifikaterne.

Rent bortset fra den tvivl, der under sagen er rejst om, hvorvidt Kommissionens retsopfattelse har været entydig, og rent bortset fra den tvivl, der fra den græske regerings side er rejst om, hvorvidt Kommissionen rent faktisk til alle medlemsstater har udleveret de anførte stempler, finder jeg ikke, at Kommissionens retsopfattelse og dens deraf følgende handlemåde kan tillægges afgørende selvstændig vægt. Domstolen har i sin kendelse af 13. juni 1991 i Sunzest-sagen [18] understreget, at »ingen forskrift i direktiv 77/93 giver Kommissionen kompetence til at træffe beslutninger vedrørende fællesskabsreglernes fortolkning. Kommissionen kan derfor kun, som normalt, fremføre sin opfattelse, hvilken ingenlunde binder de nationale myndigheder« (præmis 13). Tilsvarende gør sig efter min mening gældende for så vidt angår oprindelsescertifikaterne.

62. Kommissionen har som nævnt anført, at i hvert fald adskillige af medlemsstaterne i deres praktiske anvendelse af associeringsaftalen i realiteten har fulgt samme opfattelse som den, Kommissionen har givet udtryk for. Det ville efter min mening være et væsentligt fortolkningselement, hvis det kunne lægges til grund, at medlemsstaterne faktisk i tidsrummet efter problemets opståen havde accepteret oprindelsescertifikater udstedt af andre end de kompetente myndigheder i ROC. Det er efter det oplyste sikkert, at Det Forenede Kongeriges myndigheder har gjort dette. Og der er oplysninger, der viser, at myndighederne i Nederlandene og — efter oplysninger fra de »tyrkisk-

18 — Sag C-50/90, Sml. I, s. 2917.

cypriotiske virksomheder« — visse andre medlemsstater har gjort det. Det er til gengæld lige så sikkert, at de græske myndigheder aldrig har gjort det, og den irske regering har under den mundtlige forhandling oplyst, at den ikke deler Kommissionens retsopfattelse. Der findes således ikke en ensartet retsopfattelse blandt Fællesskabets medlemsstater.

63. Dette beklagelige forhold må efter min mening tillægges væsentlig betydning.

64. Det har forbindelse med det af den græske regering og sagsøgerne i hovedsagen fremførte argument, hvorefter de britiske myndigheders anvendelse af associeringsaftalen er udtryk for en overtrædelse af traktatens regler om den fælles handelspolitik. Tankegangen er den, at de britiske myndigheder ved deres handlemåde har påtaget sig en kompetence til selvstændigt at fravige de fælles regler, der gælder ved import af varer fra tredjelande.

65. Denne opfattelse er efter min mening ganske vist ikke korrekt. Det er nemlig givet, at det er de britiske myndigheders opfattelse, at de handler inden for rammerne af en korrekt fortolkning af de relevante fællesskabsregler.

66. Men henvisningen til den fælles handelspolitik er væsentlig af en anden grund. Den henleder nemlig opmærksomheden på, at en retstilstand, hvorefter fællesskabsregler ikke fortolkes og anvendes ensartet i medlemsstaterne ved import af varer fra Cypern, grundlæggende er i strid med de krav, der er en følge af eksistensen af en fælles handelspolitik. Det er på dette område — ligesom på alle andre fællesskabsretligt regulerede områder — uantageligt, at fællesskabsregler fortolkes og anvendes forskelligt i medlemsstaterne, medmindre der måtte være klar hjemmel for noget andet. På handelspolitikkens område er det særlig vigtigt, at fællesskabsreglerne behandles ensartet, fordi importstatens retsanvendelse kan have direkte betydning for andre medlemsstater som følge af varernes frie bevægelighed i det indre marked.

67. Selv om det som nævnt for så vidt er forståeligt, at Kommissionen under de foreliggende ganske særlige omstændigheder har ment ikke at have tilstrækkelig anledning til at forsøge at skabe sikkerhed for ensartethed i medlemsstaternes retsanvendelse, er det ikke muligt at fastholde en sådan retstilstand.

68. Kommissionen har da også i sit indlæg i sagen givet udtryk for, at den er klar over, at

gennemførelsen af det indre marked gør den nuværende retstilstand mere og mere uholdbar, hvorfor Kommissionen har til hensigt at foreslå initiativer, der kan løse de foreliggende problemer på tilfredsstillende måde.

69. Indtil Kommissionens initiativer har ført til ændringer i de gældende regler, forekommer det mig ikke muligt at komme til andet resultat end, at den for alle medlemsstater gældende fælles retstilstand må være den, der følger af associeringsaftalens udtrykkelige regler, dvs. at medlemsstaternes myndigheder ikke er beføjet til at acceptere oprindelsescertifikater udstedt af andre end af de kompetente myndigheder i ROC.

70. Der er efter min mening herefter ikke anledning til at gå nærmere ind i overvejelser om, hvorvidt det — som anført af den græske regering og sagsøgerne i hovedsagen — måtte være i strid med folkeretten og navnlig med FN's Sikkerhedsråds resolutioner om ikke-anerkendelse af regimet på Cypern nord for FN's stødpudezone, at myndighederne i EF's medlemsstater accepterer certifikater udstedt af det tyrkiske samfund i denne del af Cypern.

Vedrørende spørgsmål 2 om plantesundhedscertifikater

71. Plantesundhedsdirektivet bestemmer som nævnt i artikel 12, stk. 1, litra b), at certifikaterne skal udstedes af »de myndigheder, der ifølge landets retsforskrifter er bemyndigede hertil«.

72. Den grundlæggende argumentation i indlæggene for så vidt angår spørgsmålet om lovligheden af at acceptere plantesundhedscertifikater udstedt af andre end de lovlige myndigheder i ROC er den samme som den, der ovenfor er gjort gældende i forbindelse med oprindelsescertifikaterne.

73. Det kan dog i forbindelse med plantesundhedscertifikatet nævnes, at direktivet ikke indeholder særlige regler om et formaliseret samarbejde mellem eksportlandets og importlandets sundhedsmyndigheder. Direktivet forudsætter, at importlandets sundhedsmyndigheder kan foretage en selvstændig kontrol. Det er derfor i givet fald muligt for medlemsstaternes myndigheder at foretage en særlig intensiv sundhedskontrol i forbin-

delse med import af varer fra Cypern nord for stødpudezonen. Til gengæld er det også rigtigt at anføre, at det på dette område er særlig væsentligt, at der i praksis er mulighed for et tillidsfuldt samarbejde mellem eksportlandets og importlandets plantesundhedsmyndigheder. På dette område drejer det sig ikke kun om økonomiske interesser, men også om afgørende hensyn til at sikre plantesundheden i Fællesskabets medlemsstater.

74. Det er vigtigt, at der ved ændringer i direktivet, der trådte i kraft den 1. juni 1993, er indført en ordning, hvorefter varer omfattet af direktivet for fremtiden efter at være blevet importeret og undersøgt i ét medlemsland frit kan omsættes i hele Fællesskabet [19]. Den nye regel forøger nødvendigheden af en ensartet administration af reglerne ved import fra Cypern. Hidtil havde de medlemsstater, hvortil varer indført i en medlemsstat blev videreeksporteret inden for Fællesskabet, efter det oplyste kunnet hindre importen ved at nægte at godkende et særligt videreforsendelsescertifikat, som skulle ledsage disse varer.

75. Der er efter min mening ikke grund til på det her drøftede område at anlægge en anden fortolkning end den, der er anlagt i forbindelse med oprindelsescertifikaterne. Det følger heraf, at plantesundhedsdirektivet også må fortolkes således, at varer, der eksporteres fra Cypern, kun kan ledsages af plantesundhedscertifikater udstedt af de dertil udpegede myndigheder i ROC.

Om spørgsmål 3, 4 og 5

76. Det vil erindres, at der i spørgsmål 3 og 4 blev spurgt om, hvilken betydning det måtte have, at eksport af varer fra Cypern nord for stødpudezonen ledsaget af certifikater udstedt af de kompetente ROC-myndigheder måtte være umulig eller væsentligt hindret, og at certifikaterne udstedt af det tyrkiske samfund måtte være lige så betryggende som dem, der blev udstedt af ROC's myndigheder.

77. Det vil også erindres, at jeg ved besvarelsen af de to første spørgsmål fandt det mest hensigtsmæssigt at lægge til grund, at eksport fra den pågældende del af Cypern i hvert fald var væsentligt hindret, hvis den ikke kunne finde sted ved hjælp af certifikater udstedt af det tyrkiske samfund på Cypern nord for

19 — Se direktiv 93/19/EØF, EFT L 96 s. 33.

stødpudezonen, og at de sidstnævnte certifikater blev anset for betryggende.

78. Det fremgår af min besvarelse af de to første spørgsmål, at de relevante regler principielt er til hinder for en accept af de omhandlede certifikater — også selv om de i spørgsmål 3 og 4 omhandlede forudsætninger lægges til grund.

79. Der er dog efter min mening anledning til at være opmærksom på den græske regerings bemærkninger vedrørende spørgsmålet om de faktiske muligheder for at gennemføre eksport også af varer fra Cypern nord for stødpudezonen ved hjælp af certifikater udstedt af ROC's myndigheder. For det første gør regeringen gældende, at det er det tyrkiske samfund nord for stødepudezonen, som selv har truffet beslutning om ikke at benytte eksportcertifikater udstedt af ROC's myndigheder, og at det efter den græske regerings opfattelse er således, at ROC's myndigheder i overensstemmelse med associeringsaftalens og direktivets regler ville udstede de fornødne certifikater også for så vidt angår varer fra Cypern nord for stødpudezonen, i det omfang de kunne foretage den fornødne kontrol i forbindelse med udførsel gennem ROC's havne og lufthavne. Regeringen er af den opfattelse, at der — hvis denne sidste forudsætning måtte vise sig at være forkert — ville foreligge en situation, der er forskellig fra den nu eksisterende.

80. Det kan efter min mening ikke udelukkes, at der, hvis det måtte vise sig, at den af den græske regering nævnte forudsætning måtte være ukorrekt, kunne findes et holdbart retligt grundlag for at løse det herved opståede problem på den måde, at det blev muligt at acceptere oprindelses- og sundhedscertifikaterne udstedt af det tyrkiske samfund nord for stødpudezonen.

Der er dog ikke grund til at gå nærmere ind herpå i den foreliggende sag. Det ligger nemlig efter det oplyste fast, at der ikke i praksis fra det tyrkiske samfunds side har været gjort forsøg på at gennemføre eksport af varer ledsaget af certifikater udstedt af de kompetente ROC-myndigheder.

81. Der er enighed mellem dem, der har afgivet indlæg i sagen, om, at det ikke har betydning for besvarelsen af den del af spørgsmål 3, der vedrører en eventuel umulighed eller væsentlig hindring for eksporten, hvorvidt muligheden eller hindringen er forårsaget af det tyrkiske samfund på Cypern nord for stødpudezonen.

82. Med den modifikation, der måtte være en følge af det under punkt 80 omtalte, er jeg enig heri.

83. Under henvisning til det netop omtalte om betydningen af spørgsmål 3, 4 og 5 finder jeg det forsvarligt at indskrænke mit forslag til afgørelse til at vedrøre de to første spørgsmål.

Forslag til afgørelse

84. Jeg skal på grundlag af det foregående foreslå Domstolen at besvare de af High Court of Justice forelagte spørgsmål således:

»1) Når import til en medlemsstat af citrusfrugter og kartofler fra Cypern ledsages af varecertifikatet EUR.1, der er udstedt af det tyrkiske samfund på Cypern nord for FN's stødpudezone og ikke af en myndighed, som er bemyndiget hertil af Republikken Cypern, indebærer fællesskabsretten, at en medlemsstat er afskåret fra at tillade en sådan import.

2) Når import til en medlemsstat af citrusfrugter (bortset fra citroner) og kartofler fra Cypern ledsages af plantesundhedscertifikater, som er udstedt af det tyrkiske samfund på Cypern nord for FN's stødpudezone og ikke af en myndighed, der er lovligt bemyndiget hertil af Republikken Cypern, indebærer fællesskabsretten, at en medlemsstat er afskåret fra at tillade sådan import.«