# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. GULMANN

van 20 april 1994 *

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

1. De High Court of Justice, Queen's Bench Division, heeft het Hof van Justitie een aantal prejudiciële vragen voorgelegd teneinde uitspraak te kunnen doen over de stelling, dat de Britse autoriteiten in strijd met het gemeenschapsrecht handelen door de invoer te aanvaarden van citrusvruchten en aardappelen afkomstig uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus die niet vergezeld gaan van de vereiste, door de autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten inzake goederenverkeer en gezondheidscertificaten.

2. Blijkens de verwijzingsbeschikking zijn verzoekers in het hoofdgeding een aantal Cypriotische producenten en exporteurs van citrusvruchten en het nationale verkoopbureau voor aardappelen op Cyprus. Verweerder in het hoofdgeding is de Britse minister van Landbouw, die ook de belangen van andere instanties in de zaak vertegenwoordigt.

3. Voorts blijkt uit de verwijzingsbeschikking, dat verzoekers in oktober 1991 verweerder vroegen om bevestiging, dat de bevoegde Britse autoriteiten de invoer van uit Cyprus afkomstige citrusvruchten en aardappelen in het Verenigd Koninkrijk niet langer zouden toestaan, wanneer deze niet vergezeld gaan van door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten inzake goederenverkeer of gezondheidscertificaten. Verweerder antwoordde in december 1991, dat het Verenigd Koninkrijk geen documenten, stempels of zegels met een verwijzing naar de „Turkse Republiek Noord-Cyprus" aanvaardt en de invoer van de betrokken produkten uit Cyprus enkel toestaat, wanneer dit in overeenstemming is met de relevante gemeenschapsregels. Op vraag van verzoekers werd dit antwoord in maart 1992 nader toegelicht. Verweerder verklaarde toen onder meer:

„Voor zover de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk bekend is, heeft de invoer van uit het noordelijk gedeelte van Cyprus afkomstige goederen in overeenstemming met de gemeenschapsregels plaatsgevonden."

* Oorspronkelijke taal: Deens.

4. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat de volgende feiten vaststaan:

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

— Het Verenigd Koninkrijk en de overige Lid-Staten erkennen de „Turkse Republiek Noord-Cyprus" niet.

— Sinds 1974 loopt er een VN-bufferzone dwars over het eiland Cyprus. Vrijwel de gehele Turks-Cypriotische gemeenschap woont ten noorden van die bufferzone. Dit deel van het eiland wordt hierna het „ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus" genoemd.

— Aanzienlijke hoeveelheden citrusvruchten en aardappelen worden in het Verenigd Koninkrijk ingevoerd uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus.

— Geen van de certificaten inzake goederenverkeer EUR. 1 of gezondheidscertificaten die de uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus in het Verenigd Koninkrijk ingevoerde citrusvruchten en aardappelen vergezellen, is door de autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven.

— H. M. Customs and Excise, die belast zijn met de controle van de certificaten inzake goederenverkeer EUR. 1, hebben geweigerd, de door de Turkse Republiek Noord-Cyprus afgegeven certificaten te aanvaarden. Zij zijn wel certificaten inzake goederenverkeer EUR. 1 blijven aanvaarden die uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus uitgevoerde goederen vergezellen en een stempel dragen met de woorden „Cyprus Customs Authorities", maar niet door de autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven.

— Evenmin aanvaarden de bevoegde Britse autoriteiten gezondheidscertificaten die namens de Turkse Republiek Noord-Cyprus zijn afgegeven. Wel aanvaarden zij gezondheidscertificaten die in het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus zijn afgegeven voor uit dat gedeelte van het eiland uitgevoerde produkten. Sommige van die certificaten zijn afgegeven namens de „Republiek Cyprus-Federatieve Turkse Staat Cyprus". Sinds 1991 worden zij evenwel namens de „Republiek Cyprus-Ministerie van Landbouw" afgegeven.

5. Het vereiste van een certificaat van oorsprong voor de invoer uit de Republiek Cyprus gaat terug op de associatieovereenkomst die in 1972 tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus is gesloten. [1] Bij die overeenkomst is een preferentiële regeling voor produkten uit Cyprus ingevoerd. [2] Voorwaarde voor preferentiële behandeling is het bewijs dat de produkten van oorsprong uit Cyprus zijn. De regels betreffende het bewijs van oorsprong zijn neergelegd in een protocol van 1977 betreffende de definitie van het begrip „produkten van oorsprong" en betreffende de methoden van administratieve samenwerking (hierna: „Protocol van 1977"). [3] Uit dit protocol blijkt, dat de certificaten — de zogenoemde certificaten inzake goederenverkeer EUR. 1 (hierna: „certificaten inzake goederenverkeer") — moeten worden afgegeven door „de douaneautoriteiten van de Staat van uitvoer".

6. Het vereiste van een gezondheidscertificaat is ingevoerd bij richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen (hierna: „richtlijn 77/93/EEG"). [4] Volgens artikel 12, lid 1, sub b, worden de certificaten afgegeven door „diensten die daartoe bevoegd zijn (...) op grond van de wettelijke bepalingen of voorschriften van het land". [5] Citrusvruchten (met uitzondering van citroenen) en aardappelen behoren tot de produkten die volgens bijlage V bij de richtlijn overeenkomstig artikel 12 van de richtlijn vergezeld dienen te gaan van gezondheidscertificaten.

7. De prejudiciële vragen die de High Court of Justice aan het Hof heeft voorgelegd, luiden inhoudelijk als volgt:

„1) Wanneer de invoer in een Lid-Staat van citrusvruchten of aardappelen uit Cyprus vergezeld gaat van certificaten inzake goederenverkeer EUR. 1 die zijn afgegeven door de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus en niet door ambtenaren die

1 — Zie verordening nr. 1246/73 van de Raad houdende sluiting van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus, waaraan de tekst van de Overeenkomst is gehecht (PB 1973, L 133, blz. 1).

2 — De Associatieovereenkomst voorziet in een geleidelijke nauwere samenwerking tussen de Gemeenschap en Cyprus. In de eerste etappe, die aanvankelijk in juni 1977 zou eindigen, maar tot eind 1987 werd verlengd, moest een wederzijdse vermindering van de douanerechten op industriële en landbouwprodukten tot stand worden gebracht. De tweede etappe wordt geregeld door een Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst, dat op 1 januari 1988 in werking trad en de oprichting van een douane-unie tussen de Gemeenschap en Cyprus tot doel heeft. De tweede etappe bestaat uit twee fases: voor de eerste fase, van 1987 tot 1997, is onder meer voorzien in verdere vermindering van douanerechten en in afschaffing van kwantitatieve beperkingen.

3 — Het Protocol is goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2907/77 van de Raad betreffende de sluiting van het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus (PB 1977, L 339, blz. 1). Het Protocol, dat een herziene versie van het oorspronkelijke Protocol van 1972 is, vormt een bijlage bij de Associatieovereenkomst van 1972.

4 — PB 1977, L 26, blz. 20. De richtlijn is herhaaldelijk gewijzigd. De voor deze zaak belangrijkste wijzigingen zijn vastgesteld bij richtlijn 80/392/EEG (PB 1980, L 100, blz. 32) en richtlijn 85/574/EEG (PB 1985, L 372, blz. 25).

5 — Volgens de hoofdregel van dit artikel worden de gezondheidscertificaten afgegeven door diensten die daartoe bevoegd zijn in het kader van het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten. Dit gedeelte van die bepaling is niet van toepassing op Cyprus, dat geen partij is bij dat Verdrag.

daartoe door de Republiek Cyprus zijn gemachtigd:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) Zou het voor het antwoord op de tweede vraag enig verschil uitmaken

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

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

8. Verzoekers in het hoofdgeding, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Griekse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen bij het Hof ingediend. Tijdens de mondelinge behandeling werden eveneens opmerkingen gemaakt door de Ierse regering en door twee ondernemingen die citrusvruchten en aardappelen uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus in de Gemeenschap invoeren.

## Nadere details over de feitelijke en juridische achtergrond van deze zaak

9. De moeilijke vraag waarop het Hof in deze zaak moet antwoorden, vindt haar oorsprong in de Turkse invasie van Cyprus in 1974 en de daarop gevolgde feitelijke deling van Cyprus in een gebied waarover de autoriteiten van de Republiek Cyprus volledige rechtsmacht bleven uitoefenen, en een gebied — het gedeelte ten noorden van de VN-bufferzone — waarin die autoriteiten hun grondwettelijke bevoegdheden feitelijk niet kunnen uitoefenen. [6] Laatstgenoemd gedeelte van het eiland, waar de meerderheid van de Turks-Cypriotische bevolking thans woont, omvat 37 % van het grondgebied van Cyprus en telt thans ongeveer 130 000 inwoners, dat wil zeggen een vijfde van de in totaal ongeveer 700 000 inwoners van Cyprus. [7]

6 — In het Advies van de Commissie inzake de toetredingsaanvraag van de Republiek Cyprus (*Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, Supplement 5/93, blz. 7) staat het volgende:
„Het feit dat twee gemeenschappen — de ene Grieks en de andere Turks — op één eiland wonen en een andere taal, cultuur en godsdienst en andere nationale tradities hebben, bezorgde deze jonge republiek een bewogen verleden, met tal van crises en uitbarstingen van geweld tussen de gemeenschappen, die in 1974 een dieptepunt bereikten bij een staatsgreep op aansporing van degenen die ijverden voor aansluiting van Cyprus bij Griekenland, waarop een militaire interventie van Turkije volgde. De crisis van augustus 1974 en de bezetting van een deel van het grondgebied door het Turkse leger die leidde tot een feitelijke scheiding van het eiland in twee delen, hadden grootscheepse verplaatsingen van inwoners aan weerszijden van de bestandslijn, en vooral van het noorden naar het zuiden van het eiland, tot gevolg. (...) Pas in 1992 waren er aanwijzingen dat de onderhandelingen tussen de gemeenschappen, met de goede diensten van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, geleidelijk zouden kunnen leiden tot een oplossing die berust op een federatie van twee gemeenschappen en twee zones. De beginselen van deze oplossing zijn in april 1992 met algemene stemmen goedgekeurd door de Veiligheidsraad (Resolutie 774/92). Bij de in oktober en november 1992 gevoerde besprekingen tussen de gemeenschappen bleek evenwel dat er over een groot aantal punten nog geen overeenstemming is, onder meer over de algemene beginselen en de institutionele aspecten van de toekomstige federatie. De besprekingen zijn in het voorjaar van 1993 hervat, en hoewel men blijft hopen dat het uiteindelijk tot een akkoord komt, kan op dit ogenblik niet worden uitgesloten dat meningsverschillen blijven bestaan."

7 — Volgens het Advies van de Commissie inzake de toetredingsaanvraag van de Republiek Cyprus (blz. 11) bevinden zich op dat gedeelte van het eiland ook nog een Turkse troepenmacht, die ongeveer 30 000 man sterk is, en tussen 45 000 en 50 000 kolonisten.

10. Het noordelijk gedeelte van Cyprus noemde zichzelf in elk geval vanaf 1975 de Federatieve Turkse Staat Cyprus.

11. De Turkse invasie en de daarop gevolgde feitelijke deling van het eiland waren het onderwerp van tal van resoluties van de Veiligheidsraad en van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. [8] De hoofdinhoud van die resoluties was, dat de externe militaire interventie moest worden beëindigd, dat de territoriale integriteit van Cyprus moest worden geëerbiedigd, en dat partijen moesten trachten tot een vreedzame oplossing te komen.

12. In november 1983 riep de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus zich uit tot een onafhankelijke republiek onder de naam „Turkse Republiek Noord-Cyprus". De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties reageerde negatief op deze poging om een dergelijke staat te stichten. Bij resolutie 541/1983 verklaarde de Veiligheidsraad de onafhankelijkheidsverklaring „rechtens ongeldig en (riep hij op) deze in te trekken". In resolutie 550/1984 herhaalde de Veiligheidsraad „de oproep aan alle staten om de zelf uitgeroepen ‚Turkse Republiek Noord-Cyprus', die door afscheiding is ontstaan, niet te erkennen en (verzocht hij hen) dit afgescheiden gebied niet te steunen of op enigerlei wijze te helpen". Behalve Turkije, heeft geen enkele staat de zogenoemde Turkse Republiek Noord-Cyprus erkend. [9]

13. In verklaringen van 16 en 17 november 1983 wezen het Europees Parlement, de Commissie en de ministers van Buitenlandse zaken van de Lid-Staten in het kader van de Europese Politieke Samenwerking, de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring af en gaven zij te kennen, dat zij de wettige regering van de Republiek Cyprus bleven steunen. In een verklaring van 27 maart 1984 in het kader van de Europese Politieke Samenwerking steunden de ministers van Buitenlandse zaken resolutie 541/1983 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en betreurden zij, dat Turkije ertoe was overgegaan, de zogenoemde Turkse Republiek Noord-Cyprus te erkennen.

14. Aangenomen mag worden, dat alle uitvoer uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus rechtstreeks uit dat gedeelte plaatsvindt, en voornamelijk bestaat uit landbouwprodukten, waarvan het merendeel naar de Gemeenschap en Turkije gaat.

15. In haar opmerkingen heeft de Commissie verklaard, dat de bijzondere problemen

8 — Resoluties van de Veiligheidsraad 353/1974, 354/1974, 355/1974, 357/1974, 358/1974, 360/1974 en 365/1974 en Resolutie van de Algemene Vergadering 3212/XXIX.

9 — Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, dat destijds lid van de Veiligheidsraad was, stemden alle voor de resoluties 541 en 550.

die zich ten gevolge van de feitelijke deling van Cyprus voordeden, waren besproken in de Associatieraad, waar de vertegenwoordiger van de Europese Gemeenschap had aangevoerd, dat artikel 5 van de Associatieovereenkomst, betreffende het verbod van discriminatie tussen onderdanen of vennootschappen van Cyprus, van doorslaggevend belang moest worden geacht.

16. Zoals uit de opmerkingen van de Commissie blijkt, heeft de regering van de Republiek Cyprus na de onafhankelijkheidsverklaring in november 1983 de Gemeenschap een niet ondertekende nota gezonden waarin zij verklaarde, dat enkel goederen die vergezeld gingen van een door de officiële regering afgegeven certificaat en werden uitgevoerd vanuit havens of vanaf luchthavens die onder toezicht van de regering stonden, aan de vereisten van de Associatieovereenkomst voldeden.

17. De Commissie verklaarde, dat zij van mening was en bleef, dat de autoriteiten van de Lid-Staten het recht hebben om invoer uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus te aanvaarden, wanneer de betrokken produkten vergezeld gaan van de vereiste certificaten inzake goederenverkeer en gezondheidscertificaten afgegeven door de Turkse gemeenschap in dat gedeelte van Cyprus, op voorwaarde dat die certificaten niet zijn afgegeven namens de „Turkse Republiek Noord-Cyprus" of met een andere, soortgelijke aanduiding.

18. Zij zou dit standpunt aan de diensten van de Raad hebben meegedeeld en deze na ontvangst van genoemde niet ondertekende nota uitdrukkelijk om nadere richtsnoeren hebben verzocht. Eind 1983 en begin 1984 beraadslaagde de Raad over de houding die de Gemeenschap jegens het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus moest aannemen. Volgens de opmerkingen van de Commissie liep die discussie uit op de bevestiging, dat de voordelen van de Associatieovereenkomst en van het Tweede Financieel Protocol aan de gehele bevolking van het eiland ten goede moesten komen, maar werden geen preciezere richtsnoeren gegeven voor de wijze waarop met de in deze zaak relevante certificaten moest worden omgegaan.

19. Verder verklaarde de Commissie, dat zij de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten reeds jaren geleden specimens had gestuurd van de door de Turkse gemeenschap ten noorden van de bufferzone gebruikte zegels en dergelijke.

20. Zij erkent echter, dat zij op dit gebied niet altijd even consequent heeft gehandeld. Zo zond Guy Legras, directeur-generaal van DG VI (Landbouw), naar aanleiding van klachten over ongelijke behandeling van gezondheidscertificaten, de permanente ver-

tegenwoordigers van de Lid-Staten te Brussel, eind 1989 een brief waarin hij onder meer verklaarde:

„In het geval van Cyprus moet artikel 12, lid 1, sub b, (van richtlijn 77/93/EEG) aldus worden uitgelegd, dat als bevoegde diensten uitsluitend kunnen worden aangemerkt de diensten die bevoegd zijn op grond van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Republiek Cyprus. Het standpunt van de Gemeenschap dienaangaande is immers duidelijk: de Associatieovereenkomst met Cyprus moet ten goede komen aan de gehele bevolking van het eiland, doch de enige erkende regering is die van de Republiek Cyprus. Produkten die circuleren onder dekking van een gezondheidscertificaat in de zin van richtlijn 77/93/EEG en van oorsprong zijn uit het noordelijke deel van het eiland, kunnen derhalve slechts worden geacht aan de voorwaarden van die richtlijn te voldoen wanneer het certificaat de aanduiding ‚Republiek Cyprus' draagt en is opgesteld door de bevoegde autoriteiten van die republiek. Andere benamingen zoals bijvoorbeeld ‚Federatieve Turkse Staat Cyprus' of ‚Turkse Republiek Noord-Cyprus', worden door de Gemeenschap niet erkend."

21. De wettigheid van die brief vormde het voorwerp van het beroep in zaak C-50/90 Sunzest, dat door het Hof bij beschikking van 13 juni 1991 [10] niet-ontvankelijk is verklaard, omdat de brief geen handeling in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag was.

22. De Commissie verklaarde, dat de certificaten inzake goederenverkeer in elk geval door „verschillende" Lid-Staten worden erkend en de gezondheidscertificaten althans door „sommige".

23. Zij was niet in staat betrouwbare gegevens te verstrekken over de wijze waarop de diensten in de verschillende Lid-Staten met de uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus ingevoerde produkten omgingen wanneer deze niet vergezeld gingen van door de bevoegde diensten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten.

24. De twee „Turks-Cypriotische" ondernemingen die mondelinge opmerkingen hebben gemaakt, verklaarden, dat zij een goederenterminal hebben te Rotterdam en hun goederen rechtstreeks in een aantal Lid-Staten invoeren op basis van certificaten die zijn afgegeven door de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus. [11]

10 — Jurispr. 1991, blz. I-2917.

11 — Behalve het Verenigd Koninkrijk werden de volgende staten genoemd: België, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië en Nederland.

De strekking van de derde en de vierde vraag

25. Zoals wij zullen zien, zijn de vragen van de High Court of Justice aldus geformuleerd, dat in de eerste twee wordt gevraagd, of de autoriteiten van de Lid-Staten bij invoer van produkten uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus door de Turkse gemeenschap in dat gedeelte van Cyprus afgegeven certificaten mogen aanvaarden, en in de volgende vragen, of het enig verschil zou uitmaken, indien bepaalde specifieke feitelijke omstandigheden vaststaan.

In het eerste en tweede onderdeel van de derde vraag gaat het erom, of het voor het antwoord op de eerste twee vragen enig verschil zou uitmaken wanneer het voor exporteurs uit dat gedeelte van Cyprus in de praktijk onmogelijk zou zijn om de betrokken certificaten van de Republiek Cyprus te verkrijgen, of wanneer er aanzienlijke belemmeringen zouden bestaan voor exporteurs die hun produkten willen uitvoeren via het gedeelte van het eiland dat onder daadwerkelijke controle van de regering van de Republiek Cyprus staat.

In het derde onderdeel van de derde vraag en in de vierde vraag gaat het erom, of het voor het antwoord op de eerste twee vragen enig verschil zou uitmaken wanneer de controleprocedures voor de afgifte van certificaten in het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus even betrouwbaar en veilig zouden zijn als de procedures in het gedeelte van het eiland dat onder daadwerkelijke controle van de Republiek Cyprus staat.

26. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk moet op basis van de feiten worden aangenomen, dat het voor exporteurs uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus zo niet feitelijk onmogelijk dan toch zeer moeilijk is, goederen uit te voeren zonder de door de Turkse gemeenschap in dat gedeelte van Cyprus afgegeven certificaten te gebruiken. Zij stelt ook, dat de procedures voor de controle van de oorsprong en de gezondheid bij uitvoer uit dat gedeelte van Cyprus in de praktijk betrouwbaar zijn gebleken. De Commissie lijkt in wezen het standpunt van de regering van het Verenigd Koninkrijk te delen en dit aan haar stelling in deze zaak ten grondslag te leggen. [12]

Verzoekers in het hoofdgeding en de Griekse regering ontkennen, dat het voor exporteurs uit het ten noorden van de bufferzone gele-

12 — In het Advies van de Commissie inzake de toetredingsaanvraag van de Republiek Cyprus wordt op blz. 7 gezegd: „Bij de scheidingslijn is er, afgezien van enkele zeer zeldzame uitzonderingen, geen verkeer van personen, goederen of diensten."

gen gedeelte van Cyprus onmogelijk of zeer moeilijk is, goederen uit te voeren op basis van door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten. Tevens stellen zij, dat aanvaarding van door de Turkse gemeenschap afgegeven certificaten potentiële risico's meebrengt, en dat er zich gevallen hebben voorgedaan, waarin certificaten inzake goederenverkeer zijn misbruikt en gezondheidscertificaten niet betrouwbaar waren.

27. Mijns inziens kunnen de eerste twee vragen moeilijk worden beantwoord zonder dat eerst een standpunt is ingenomen over de twee stellingen met betrekking tot de in de derde en vierde vraag genoemde feitelijke omstandigheden.

Het beste lijkt mij, het door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie ingenomen standpunt als uitgangspunt te kiezen.

In de eerste plaats lijken de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk bij hun uitlegging van de relevante gemeenschapsregels belang te hechten aan het feit, dat de aanvaarding van de betrokken certificaten noodzakelijk is en overigens valt te rechtvaardigen, omdat de feiten zijn, zoals zij stellen.

In de tweede plaats kan niet worden uitgesloten, dat de uitlegging van de betrokken gemeenschapsregels als resultaat oplevert, dat aanvaarding van de certificaten onwettig is, zelfs indien moet worden aangenomen, dat de opvatting van het Verenigd Koninkrijk en van de Commissie over de feiten juist is.

28. Bovendien moet in dit verband worden opgemerkt, dat uit de beschikbare gegevens duidelijk blijkt, dat uitvoer van produkten uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus op basis van door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten impliceert, dat het gaat om uitvoer uit het daadwerkelijk door de Republiek Cyprus gecontroleerde gebied. De reden daarvoor is, dat de afgifte van certificaten controles impliceren en dat de autoriteiten van de Republiek Cyprus die controles in het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus niet kunnen uitvoeren.

**De eerste en de tweede vraag**

29. De eerste en de tweede vraag lopen parallel. De eerste vraag betreft certificaten inzake goederenverkeer, de tweede vraag gezondheidscertificaten. Op het eerste gezicht ligt het voor de hand, dat de vragen op dezelfde wijze moeten worden beantwoord. De kernvraag in de zaak is, of certificaten die zijn afgegeven door diensten die naar de letter van de relevante regeling daartoe niet bevoegd zijn, gelet op de bijzondere

omstandigheden, toch door de autoriteiten in de Lid-Staten van de Gemeenschap mogen worden erkend. Degenen die in de zaak opmerkingen hebben ingediend, zijn het erover eens, dat beide vragen op dezelfde wijze dienen te worden beantwoord.

30. Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren, dat er tussen de twee relevante regelingen niet onaanzienlijke verschillen bestaan. Het certificaat inzake goederenverkeer gaat terug tot de Associatieovereenkomst en bij uitlegging van de regels voor dit certificaat moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de andere partij bij de overeenkomst met de Gemeenschap. Het gezondheidscertificaat stamt uit een door de Gemeenschap vastgestelde, algemeen geldende richtlijn. Ook de doelstellingen van beide regelingen verschillen.

Het zou onjuist zijn, de mogelijkheid dat deze en andere verschillen van belang kunnen zijn, meteen van de hand te wijzen.

31. Hierna zal dus eerst worden ingegaan op de eerste vraag, betreffende het certificaat inzake goederenverkeer.

De eerste vraag

32. Volgens verzoekers in het hoofdgeding en de Griekse regering is het in alle omstandigheden in strijd met de in de Associatieovereenkomst vervatte regels betreffende certificaten inzake goederenverkeer, dat Lid-Staten bij de invoer van produkten uit Cyprus andere certificaten inzake goederenverkeer aanvaarden dan die welke door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven.

33. Zij wijzen erop, dat uit de artikelen 7 en 8 van het Protocol van 1977 blijkt, dat het certificaat inzake goederenverkeer EUR. 1 moet worden afgegeven door de „douaneautoriteiten van de Staat van uitvoer", dat wil zeggen door de bevoegde douaneautoriteiten van de Republiek Cyprus.

34. Verder wijzen zij erop, dat uit de artikelen 22 en 24 van dat protocol volgt, dat de regels inzake de oorsprong niet zonder samenwerking tussen de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer en die van de staat van invoer kunnen functioneren. Artikel 22 bepaalt: „Om de juiste toepassing van deze Titel te verzekeren, verlenen Cyprus en de Gemeenschap elkaar, door bemiddeling van hun respectieve douanediensten, wederzijdse bijstand ten behoeve van de controle van de echtheid van de certificaten inzake goederenverkeer (...)" Artikel 24, lid 1, bepaalt: „De

controle a posteriori van de certificaten inzake goederenverkeer EUR. 1 (...) geschiedt door middel van steekproeven en telkens wanneer de douaneautoriteiten van de Staat van invoer gegronde twijfel koesteren over de echtheid van het document of de juistheid van de gegevens betreffende de werkelijke oorsprong van het betrokken goed." Artikel 24, lid 2, bepaalt: „Voor de toepassing van lid 1 zenden de douaneautoriteiten van de Staat van invoer het certificaat inzake goederenverkeer EUR. 1 (...) terug aan de douaneautoriteiten van de Staat van uitvoer en vermelden de materiële of formele redenen die een onderzoek rechtvaardigen." Artikel 24, lid 3, bepaalt: „De resultaten van de controle a posteriori worden zo spoedig mogelijk ter kennis van de douaneautoriteiten van de Staat van invoer gebracht (...) Wanneer deze geschillen niet tussen de douaneautoriteiten van de Staat van invoer en die van de Staat van uitvoer kunnen worden geregeld of wanneer zich daarbij een probleem betreffende de interpretatie van dit Protocol voordoet, worden zij voorgelegd aan het Comité voor douanesamenwerking."

Zij wijst erop, dat de Associatieovereenkomst tot doel heeft, de handelsbelemmeringen tussen de Gemeenschap en Cyprus geleidelijk op te heffen en aldus tot de ontwikkeling van de internationale handel bij te dragen. De samenwerking moet geleidelijk tot stand worden gebracht en daarom is voorzien in verschillende etappes. De bepalingen waarop verzoekers zich beroepen, behoren alle tot het onderdeel van het Protocol dat betrekking heeft op de administratieve regeling voor de controle van de oorsprong van produkten. Volgens de Britse regering kunnen deze bepalingen, gelet op de bewoordingen en de context ervan, geen rechtstreekse werking hebben voor de nationale rechter.

36. Deze opvatting kan niet worden aanvaard.

**Rechtstreekse werking van de bepalingen**

35. De Britse regering, ondersteund door de Commissie, is van mening, dat de regels inzake de oorsprong in het Protocol van 1977 (namelijk de bepalingen betreffende de administratieve regeling), in samenhang met de Associatieovereenkomst, niet van dien aard zijn, dat zij door verzoekers in een zaak voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen.

Volgens de rechtspraak van het Hof heeft een bepaling van een door de Gemeenschap met een derde staat gesloten overeenkomst rechtstreekse werking wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst, voor welker uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is. [13]

13 — Zie de arresten van 30 september 1987, zaak 12/86, Demirel, Jurispr. 1987, blz. 3719, r. o. 14, en 26 oktober 1982, zaak 104/81, Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 3641, in het bijzonder r. o. 22 en 23.

37. De relevante bepalingen van het Protocol van 1977 voldoen ongetwijfeld aan het vereiste van nauwkeurigheid en onvoorwaardelijkheid en de Britse regering heeft met betrekking tot het doel en de aard van de Associatieovereenkomst geen speciale omstandigheden aangevoerd, die erop zouden kunnen wijzen, dat de bepalingen geen rechtstreekse werking hebben.

38. In een aantal zaken heeft het Hof eveneens impliciet aangenomen, dat dergelijke bepalingen in handelsovereenkomsten van de Gemeenschap met derde staten door de nationale rechter kunnen worden toegepast. [14]

**Uitlegging van het Protocol van 1977**

39. Verzoekers in het hoofdgeding en de Griekse regering stellen onder verwijzing naar de hierboven genoemde bepalingen van het Protocol van 1977, dat het duidelijk in strijd met het Protocol is, bij invoer van produkten van oorsprong uit Cyprus certificaten te aanvaarden die zijn afgegeven door de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus. Die certificaten zijn niet afgegeven door autoriteiten die daartoe krachtens de Associatieovereenkomst bevoegd zijn, en het is uitgesloten, met de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de staat van uitvoer en de staat van invoer te verwezenlijken die volgens de bepalingen ontegenzeglijk van wezenlijk belang is om te verzekeren, dat enkel aan goederen van oorsprong uit Cyprus een preferentiële behandeling wordt gegeven.

40. De Britse regering en de Commissie betwisten niet, dat de certificaten die als bewijs van de oorsprong van de produkten uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus worden aanvaard, niet zijn afgegeven door autoriteiten die daartoe krachtens de Associatieovereenkomst bevoegd zijn, en dat het, ten gevolge van de niet-erkenning van dat gedeelte van Cyprus, onmogelijk is om de door het Protocol van 1977 voorgeschreven samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten ten volle te verwezenlijken.

41. Beide stellen evenwel in beginsel, dat die afwijking van de bepalingen van de Associatieovereenkomst terecht is en valt te rechtvaardigen, op grond dat volgens de Associatieovereenkomst ook rekening moet worden gehouden met de bevolking van Cyprus ten noorden van de bufferzone. Zij wijzen erop, dat volgens artikel 16 van de Associatieovereenkomst deze op geheel Cyprus van toepas-

14 — Zie arresten van 12 juli 1984, zaak 218/83, Les Rapides Savoyards, Jurispr. 1984, blz. 3105, en 7 december 1993, zaak C-12/92, Huygen e. a., Jurispr. 1993, blz. I-6381.

sing is, en dat artikel 5 van de Associatieovereenkomst luidt:

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

42. Zij stellen, dat het bij de sluiting van de Associatieovereenkomst duidelijk was, dat de daaruit voortvloeiende handelsvoordelen aan de gehele bevolking van Cyprus ten goede moesten komen en dat onder meer om die reden de non-discriminatiebepaling in artikel 5 is opgenomen. De bepalingen inzake de oorsprong moeten derhalve aldus worden uitgelegd, dat zij niet in de weg staan aan het hoofddoel van de Associatieovereenkomst, te weten de geleidelijke opheffing van de handelsbelemmeringen tussen Cyprus en de Gemeenschap. Dienaangaande zij gewezen op artikel 3 van de Associatieovereenkomst, waarin wordt bepaald, dat partijen bij de Overeenkomst verplicht zijn zich te onthouden „van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen der Overeenkomst in gevaar kunnen brengen".

43. De Commissie zoekt voor haar rechtsopvatting steun in het advies van het Internationaal Gerechtshof in de Namibië-zaak. [15] Zij stelt, dat het Internationaal Gerechtshof in dit advies een „interpretatief richtsnoer" heeft gegeven, volgens hetwelk een beleid van niet-erkenning niet ertoe mag leiden, dat de bij een verdrag toegekende voordelen aan de bevolking van Cyprus worden onthouden.

44. De Britse regering en de Commissie zijn van mening, dat de Lid-Staten aan de niet-erkenning van het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus de nodige consequenties verbinden wanneer zij certificaten die zijn afgegeven met de benaming „Turkse Republiek Noord-Cyprus" of iets dergelijks weigeren, en de instellingen van de Gemeenschap en de autoriteiten van de Lid-Staten officiële contacten met de Turkse gemeenschap op dat gedeelte van Cyprus achterwege laten. De feitelijke aanvaarding van certificaten inzake goederenverkeer die door andere dan de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven, is een noodzakelijk en gerechtvaardigd gevolg van de omstandigheid dat rekening moet worden gehouden met de gehele bevolking van Cyprus, een uitdrukkelijke en essentiële overweging bij de uitlegging en toepassing van de bepalingen van de Associatieovereenkomst.

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, ICJ Reports*, 1971.

45. Daarbij komt, dat de certificaten die worden afgegeven bij uitvoer uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus in feite dezelfde functie vervullen als de door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten, en dat de praktische problemen die rijzen ten gevolge van de onmogelijkheid om de door het Protocol voorgeschreven administratieve samenwerking te verwezenlijken, door informele contacten met de Turkse gemeenschap kunnen worden opgelost.

46. Ten slotte betoogt de Commissie, dat haar diensten de hier verdedigde rechtsopvatting met betrekking tot certificaten inzake goederenverkeer tot dusver steeds hebben gevolgd, en dat zij de Raad en de Lid-Staten daarvan in kennis heeft gesteld. Vaststaat, dat de Raad in beginsel heeft aanvaard, dat de Associatieovereenkomst de gehele bevolking van Cyprus ten goede moet komen, en dat althans verschillende Lid-Staten de regels dienovereenkomstig hebben toegepast.

47. Mijns inziens kan niet worden betwist, dat de feitelijke deling van het grondgebied van Cyprus als gevolg van de Turkse invasie van het eiland de Gemeenschap veel moeilijk oplosbare problemen bezorgde, zodra was aangenomen, dat de Associatieovereenkomst voor het gehele grondgebied van Cyprus bleef gelden.

48. Wanneer dan tevens werd aangenomen, dat de Associatieovereenkomst zoveel mogelijk aan de gehele bevolking van Cyprus ten goede moest blijven komen, en duidelijk werd, dat exporteurs uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus enkel rechtstreeks uit het noordelijk gedeelte van Cyprus wensten of konden uitvoeren, valt het op zijn minst te begrijpen, dat de Commissie en de Britse autoriteiten een oplossing zagen in de aanvaarding van certificaten die door vertegenwoordigers van de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus waren afgegeven. Het is ook begrijpelijk, dat werd aanvaard, dat die oplossing een beperkte en volledig informele samenwerking met de Turkse gemeenschap vergde, zolang maar werd benadrukt, dat dit geen erkenning van de zogenoemde Turkse Republiek Noord-Cyprus inhield.

49. Mijns inziens zijn er evenwel een aantal redenen waarom het op grond van de Associatieovereenkomst niet mogelijk is de preferentiële regeling zodanig te rekken, dat zij van toepassing zijn op exporteurs die gebruik maken van certificaten die door de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus zijn afgegeven.

50. Preferentiële behandeling van de Turkse gemeenschap impliceert aanvaarding van certificaten die zijn afgegeven door diensten die daartoe volgens de regels van de Associatieovereenkomst niet bevoegd zijn. Het impliceert ook aanvaarding van certificaten die zijn afgegeven door diensten waarmee de autoriteiten van de Lid-Staten — ten gevolge van het VN-beleid van niet-erkenning — niet samenwerken. Het gaat dus niet alleen om een schending van de in de Associatieovereenkomst vervatte bepalingen betreffende

instanties die formeel bevoegd zijn voor de afgifte van de certificaten, maar ook en in het bijzonder om de onmogelijkheid tot de naleving van de regels voor de daarop volgende administratieve samenwerking, die van beslissend belang is voor de goede werking van de regels inzake de oorsprong.

51. Het belang van die samenwerking is door het Hof meermaals beklemtoond, bij voorbeeld in het arrest van 12 juli 1984, zaak 218/83, Les Rapides Savoyards [16], waarin het Hof in verband met soortgelijke regels in de Vrijhandelsovereenkomst met Zwitserland verklaarde:

„Blijkens bovengenoemde bepalingen is de bepaling van oorsprong van goederen overeenkomstig protocol nr. 3 gebaseerd op een verdeling van bevoegdheden tussen de douanediensten van partijen bij de vrijhandelsovereenkomst in die zin, dat de oorsprong wordt vastgesteld door de autoriteiten van het land van uitvoer; het toezicht op de goede werking van deze regeling is verzekerd dank zij de wederzijdse samenwerking tussen de betrokken diensten. (...)

De goede werking van dit mechanisme is evenwel eerst verzekerd, wanneer de douanedienst van het land van invoer de door de autoriteiten van het land van uitvoer wettig uitgebrachte beoordelingen erkent. (...)

Er bestaat geen grond voor de vrees, dat toepassing van deze bepaling misbruik in de hand werkt; de artikelen 16 en 17 van protocol nr. 3 bevatten immers, zeker in hun nieuwe versie, een nauwkeurige regeling van de samenwerking tussen de betrokken douanediensten in geval van betwistingen van de oorsprong of in geval van fraude van exporteurs of importeurs." (r. o. 26-28)

52. De omstandigheid, dat rekening moet worden gehouden met de gehele bevolking van Cyprus, die volgens de Commissie en de Britse regering de doorslag moet geven bij uitlegging van de bepalingen van de Associatieovereenkomst, kan mijns inziens een afwijking van de duidelijke bepalingen van het Protocol van 1977 niet rechtvaardigen.

Het is juist, dat uit de inhoud van de Associatieovereenkomst blijkt, dat deze voor het gehele grondgebied van Cyprus geldt en dat de handelsregels zonder discriminatie op de gehele bevolking van Cyprus moeten worden toegepast.

16 — Jurispr. 1984, blz. 3105.

Aangenomen mag ook worden, dat de bijzondere bepaling betreffende het verbod van discriminatie tussen bevolkingsgroepen niet in de laatste plaats tot doel had, gelijke behandeling van de Grieks-Cypriotische en de Turks-Cypriotische bevolking op Cyprus bij de uitvoering van de Associatieovereenkomst te verzekeren.

Verder kan worden aangenomen, dat de Lid-Staten in hun discussie over de houding die zij tegenover de feitelijke deling van Cyprus zouden aannemen, erop wezen, dat het belangrijk was, dat de Associatieovereenkomst aan de gehele bevolking ten goede bleef komen, en dat ook de Associatieraad, althans op een bepaald moment, begrip voor dat standpunt toonde ook in verband met de handel tussen Cyprus en de Gemeenschap.

53. Hieruit volgt echter niet, dat bij de pogingen om de Associatieovereenkomst — zelfs onder volledig gewijzigde omstandigheden — aan de gehele bevolking van Cyprus ten goede te laten komen, mag worden afgeweken van de wezenlijke regels van de Associatieovereenkomst, zonder welke deze haar doelstellingen niet kan verwezenlijken. Dergelijke pogingen moeten in het kader van de Associatieovereenkomst en met inachtneming van de rechtmatige belangen van de andere overeenkomstsluitende partij worden ondernomen.

54. In dit verband is van belang, dat het begrip dat de autoriteiten van de Republiek Cyprus bij de discussie in de Associatieraad toonden voor de oplossing van de hier behandelde problemen, in elk geval ophield na de eenzijdige en onwettige onafhankelijkheidsverklaring van de Turkse gemeenschap in 1983, die vermoedelijk aan de oorsprong lag van de in punt 16 genoemde nota, waarin de Republiek Cyprus liet weten, dat aanvaarding van andere dan door de autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten inzake goederenverkeer in strijd zou zijn met de Associatieovereenkomst.

55. Bovendien is het duidelijk, dat het nog steeds in zekere mate mogelijk is, op basis van de geldende bepalingen rekening te houden met de gehele bevolking van Cyprus. In deze zaak blijkt immers duidelijk, dat de Associatieovereenkomst aan de gehele bevolking ten goede blijft komen, aangezien de tussen partijen gesloten financiële protocollen zodanig worden beheerd, dat de door de Gemeenschap beschikbaar gestelde middelen in de praktijk worden gebruikt voor projecten waar ook de bevolking ten noorden van de bufferzone voordeel bij heeft.

56. Zoals gezegd, volgt de gestelde noodzaak om de regels van de Associatieovereenkomst aldus uit te leggen, dat zij ook op de bevolking ten noorden van de bufferzone kunnen worden toegepast, volgens de Commissie en de Britse regering uit het in artikel 5 van de

Associatieovereenkomst neergelegde verbod van discriminatie tussen beide bevolkingsgroepen. Mijns inziens wordt terecht aangevoerd, dat de basis voor de toepassing van dat beginsel is weggenomen door en met de feitelijke deling van Cyprus, en dat het sindsdien niet meer mogelijk is, beide bevolkingsgroepen op precies dezelfde wijze te behandelen. Dit is zeker het geval in omstandigheden als de onderhavige, waarin gelijke behandeling impliceert, dat de autoriteiten in de Lid-Staten van de Gemeenschap met de autoriteiten op Cyprus kunnen samenwerken.

57. Zoals eerder vermeld, stelt de Commissie, dat haar uitlegging van de Associatieovereenkomst steun vindt in het advies van het Internationaal Gerechtshof in de zaak Namibië.

58. De door de Commissie aangehaalde paragraaf uit het advies van het Internationaal Gerechtshof is mijns inziens echter van weinig of geen belang voor de onderhavige zaak. De Commissie overtrekt de nadruk die het Internationaal Gerechtshof legt op de noodzaak, rekening te houden met de belangen van de getroffen bevolking, en onderschat het belang van de feitelijke verschillen tussen beide situaties.

Het Internationaal Gerechtshof was verzocht om een advies over de rechtsgevolgen voor staten van de blijvende aanwezigheid van Zuid-Afrika in Namibië, ondanks resolutie 276/1970. Zuid-Afrika had Namibië niet overeenkomstig de regels betreffende mandaatgebieden bestuurd, en werd daarom door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in verschillende resoluties opgeroepen, haar mandaat over Namibië te beëindigen. Aangezien Zuid-Afrika zich van deze resoluties niets aantrok, besloot de Veiligheidsraad in resolutie 276/1970 de Lid-Staten van de Verenigde Naties de verplichting op te leggen, „alle economische of andere samenwerking of contacten met Zuid-Afrika voor of betreffende Namibië, waardoor het gezag van Zuid-Afrika over het gebied zou kunnen worden versterkt, achterwege te laten".

Het Internationaal Gerechtshof overwoog onder meer:

— „Met betrekking tot bestaande bilaterale verdragen moeten de Lid-Staten zich onthouden, door Zuid-Afrika voor of betreffende Namibië gesloten verdragen, of bepalingen daarvan, die actieve intergouvernementele samenwerking impliceren, in te roepen of toe te passen" (paragraaf 122),

— „De restricties die de niet-erkenning van Zuid-Afrika's aanwezigheid in Namibië meebrengt, en de uitdrukkelijke bepalingen van paragraaf 5 van resolutie 276/1970 leggen de Lid-Staten de verplichting op, alle economische of andere samenwerking of contacten met Zuid-Afrika voor of betreffende Namibië, waardoor het gezag van Zuid-Afrika over het gebied zou kunnen worden versterkt, achterwege te laten" (paragraaf 124),

— „In het algemeen mag de niet-erkenning van Zuid-Afrika's bestuur over het gebied er niet toe leiden, dat de Namibische bevolking uit internationale samenwerking voortvloeiende voordelen worden onthouden. Ook al zijn de officiële handelingen die de regering van Zuid-Afrika na de beëindiging van het mandaat namens of voor Namibië heeft verricht, onwettig en ongeldig, toch mag deze ongeldigheid niet worden uitgebreid tot handelingen, zoals bij voorbeeld de registratie van geboorten, overlijdens en huwelijken, waarvoor dit enkel ten nadele van de inwoners van het gebied zou gebeuren" (paragraaf 125).

Het is duidelijk, dat het Internationaal Gerechtshof in zijn advies zwaar liet doorwegen, dat de Veiligheidsraad de sancties in het belang van het Namibische volk had opgelegd. [17] Die factor was ongetwijfeld van belang voor de opvatting van het Internationaal Gerechtshof, dat de sancties zich niet mochten uitstrekken tot ten gunste van individuele Namibiërs verrichte officiële handelingen, waarvan erkenning in de praktijk geen steun voor de aanwezigheid van Zuid-Afrika in Namibië kon betekenen.

In deze zaak zijn de omstandigheden anders, alleen al omdat het in casu gaat om de vraag, in hoeverre de Lid-Staten van de Gemeenschap het recht hebben om — in strijd met de uitdrukkelijke bepalingen van een bestaande internationaalrechtelijke overeenkomst ter zake — „officiële handelingen" te aanvaarden, die tot doel hebben, handel mogelijk te maken met marktdeelnemers uit een gebied dat volgens de resoluties van de Veiligheidsraad niet mag worden erkend.

59. In de onderhavige zaak gaat het dus om de erkenning van andere rechtshandelingen dan de in het advies van het Internationaal Gerechtshof bedoelde documenten betreffende officiële handelingen in het belang van de bevolking, en om een situatie waarin de positie van de betrokken bevolkingsgroepen niet vergelijkbaar is.

17 — Het Internationaal Gerechtshof verklaarde in dit verband: „Met betrekking tot de algemene gevolgen van de onwettige aanwezigheid van Zuid-Afrika in Namibië moeten alle Staten voor ogen houden, dat de getroffen gemeenschap een volk is dat voor hulp op zijn verdere weg naar het doel waarvoor de nobele opdracht werd verleend, op de internationale gemeenschap is aangewezen." (paragraaf 127)

60. Bovendien kan niet worden aangenomen, dat de rechtsopvatting van de Commissie en van de Britse regering in de Gemeenschap algemeen aanvaard is. Stellen dat de Associatieovereenkomst zoveel mogelijk aan de gehele bevolking ten goede moet komen, is één zaak. Het is een andere zaak, daaruit de conclusie te trekken, dat de autoriteiten van de Lid-Staten andere dan door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten kunnen of moeten aanvaarden. Zoals gezegd, waren de Lid-Staten bij de discussie in de Raad steeds eensgezind van mening, dat de Associatieovereenkomst in beginsel aan de gehele bevolking ten goede moest komen, maar waren zij het blijkbaar niet eens om daaruit bovengenoemde conclusie te trekken met betrekking tot erkenning van de certificaten.

61. De Commissie stelt, dat zij altijd op het standpunt heeft gestaan, dat de Associatieovereenkomst aldus kan worden uitgelegd, dat de betwiste certificaten door de autoriteiten van de Lid-Staten kunnen worden gebruikt, en dat dit in de praktijk is gebleken uit het feit, dat zij de Lid-Staten specimens heeft gestuurd van onder meer de stempels die door de Turkse gemeenschap voor de afgifte van certificaten inzake goederenverkeer konden worden gebruikt.

Afgezien van de in de onderhavige zaak gerezen twijfel omtrent de vraag, hoe ondubbelzinnig de rechtsopvatting van de Commissie is geweest, en omtrent de door de Griekse regering opgeworpen vraag, in hoeverre de Commissie bedoelde stempels in feite aan alle Lid-Staten heeft verstrekt, vind ik niet, dat aan het standpunt van de Commissie en aan de daarop gebaseerde handelwijze een doorslaggevend, zelfstandig belang kan worden gehecht. In zijn beschikking van 13 juni 1991 in de zaak Sunzest [18] benadrukte het Hof, dat „geen van de bepalingen van richtlijn 77/93 de Commissie de bevoegdheid geeft besluiten te nemen met betrekking tot hun uitlegging; zoals in elk ander geval kan de Commissie enkel haar mening te kennen geven, die echter geenszins bindend is voor de nationale autoriteiten" (r. o. 13). Ditzelfde geldt mijns inziens ook voor de certificaten inzake goederenverkeer.

62. Zoals gezegd, heeft de Commissie aangevoerd, dat hoe dan ook verschillende Lid-Staten bij de toepassing van de Associatieovereenkomst in de praktijk het standpunt van de Commissie hebben gevolgd. Dit zou een belangrijk element voor de uitlegging van de Associatieovereenkomst zijn, indien kan worden aangenomen, dat de Lid-Staten in de periode nadat het probleem was gerezen, in feite andere dan door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten hebben aanvaard. Vaststaat, dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk dit hebben gedaan. Er zijn ook aanwijzingen, dat de autoriteiten in Nederland en — volgens gegevens van de „Turks-Cypriotische ondernemingen" — in sommige andere Lid-Staten dit hebben gedaan.

18 — Zaak C-50/90, Jurispr. 1991, blz. I-2917.

Het is daarentegen even zeker, dat de Griekse autoriteiten dit nooit hebben gedaan, en de Ierse regering heeft ter terechtzitting verklaard, dat zij de rechtsopvatting van de Commissie niet deelde. Er bestaat dus onder de Lid-Staten van de Gemeenschap geen eensgezindheid.

63. Mijns inziens moet aan deze betreurenswaardige situatie veel belang worden gehecht.

64. Dit houdt verband met het door de Griekse regering en verzoekers in het hoofdgeding aangevoerde argument, dat de wijze waarop de Britse autoriteiten de Associatieovereenkomst toepassen, in strijd is met de verdragsbepalingen betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek. De redenering is, dat de Britse autoriteiten zich door hun handelwijze de bevoegdheid hebben aangemeten om op eigen houtje af te wijken van de gemeenschappelijke bepalingen betreffende de invoer van produkten uit derde landen.

65. Die opvatting is mijns inziens zeker niet juist. Het is namelijk duidelijk, dat de Britse autoriteiten van mening zijn, dat zij binnen de grenzen van een juiste uitlegging van de relevante gemeenschapsbepalingen handelen.

66. De verwijzing naar de gemeenschappelijke handelspolitiek is evenwel om een andere reden van belang. Daardoor wordt namelijk de aandacht gevestigd op het feit, dat een rechtstoestand waarin gemeenschapsbepalingen bij de invoer van produkten uit Cyprus in de Lid-Staten niet eenvormig worden uitgelegd en toegepast, in beginsel in strijd is met de eisen die uit het bestaan van een gemeenschappelijke handelspolitiek voortvloeien. Op dit gebied — evenals op elk ander door het gemeenschapsrecht geregelde gebied — is het onaanvaardbaar, dat gemeenschapsrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten verschillend worden uitgelegd en toegepast, tenzij hiervoor een duidelijke rechtsgrond bestaat. Op het gebied van de handelspolitiek is het van bijzonder belang, dat de gemeenschapsbepalingen eenvormig worden toegepast, omdat als gevolg van het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt de toepassing van het recht door de staat van invoer rechtstreeks gevolgen kan hebben voor andere Lid-Staten.

67. Ook al is het, zoals gezegd, tot op zekere hoogte begrijpelijk, dat de Commissie onder deze zeer bijzondere omstandigheden niet voldoende reden zag voor een poging om het gemeenschapsrecht in alle Lid-Staten eenvormig te doen toepassen, mag een dergelijke rechtstoestand niet voortduren.

68. In haar opmerkingen verklaarde de Commissie bovendien, dat zij zich ervan

bewust is, dat de verwezenlijking van de interne markt de huidige rechtstoestand meer en meer onhoudbaar maakt, en dat zij daarom van plan is, voorstellen te doen om de bestaande problemen op bevredigende wijze op te lossen.

69. Zolang de voorstellen van de Commissie niet tot wijziging van de toepasselijke bepalingen hebben geleid, lijkt mij geen andere conclusie mogelijk dan dat de voor alle Lid-Staten geldende gemeenschappelijke rechtstoestand die is welke volgt uit de uitdrukkelijke bepalingen van de Associatieovereenkomst, namelijk dat de autoriteiten van de Lid-Staten niet bevoegd zijn andere dan door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten inzake goederenverkeer te aanvaarden.

70. Het is dus niet nodig, nader in te gaan op de vraag, of — zoals de Griekse regering en verzoekers in het hoofdgeding hebben gesteld — de autoriteiten in de Lid-Staten van de Gemeenschap door aanvaarding van certificaten die door de Turkse gemeenschap in het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus zijn afgegeven, inbreuk maken op het internationaal recht, in het bijzonder op de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties betreffende de niet-erkenning van het regime op dat gedeelte van Cyprus.

**De tweede vraag, betreffende de gezondheidscertificaten**

71. Zoals reeds gezegd, bepaalt artikel 12, lid 1, sub b, van richtlijn 77/93/EEG, dat die certificaten worden afgegeven „door diensten die daartoe bevoegd zijn op grond van de wettelijke bepalingen of voorschriften van het land".

72. Met betrekking tot de vraag, of andere dan door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven gezondheidscertificaten wettig kunnen worden aanvaard, zijn in de schriftelijke opmerkingen dezelfde basisargumenten aangevoerd als in verband met de certificaten inzake goederenverkeer.

73. In verband met de gezondheidscertificaten moet evenwel worden opgemerkt, dat de richtlijn geen bijzondere bepalingen betreffende formele samenwerking tussen de gezondheidsautoriteiten van de staat van uitvoer en van de staat van invoer bevat. De richtlijn gaat ervan uit, dat de gezondheidsautoriteiten van de staat van invoer zelf controles kunnen verrichten. De autoriteiten van de Lid-Staten zouden dus bij invoer van

produkten uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus intensieve gezondheidscontroles kunnen verrichten. Anderzijds dient er ook op te worden gewezen, dat het op dit gebied voor de gezondheidsautoriteiten van de staat van uitvoer en de staat van invoer bijzonder belangrijk is, om in de praktijk in een sfeer van vertrouwen te kunnen samenwerken. Het gaat hierbij niet enkel om economische belangen, maar ook om het vitale belang, de Lid-Staten van de Gemeenschap te beschermen tegen voor planten schadelijke organismen.

74. Door de op 1 juni 1993 in werking getreden wijzigingen van de richtlijn kwam een stelsel tot stand, waarbij onder de richtlijn vallende produkten in de toekomst, nadat zij in een Lid-Staat zijn ingevoerd en onderzocht, in de gehele Gemeenschap vrij kunnen worden verkocht. [19] De nieuwe regeling maakt het nog noodzakelijker om de bepalingen bij invoer van produkten uit Cyprus eenvormig te hanteren. Tot dusver konden de Lid-Staten, wanneer in een andere Lid-Staat van de Gemeenschap ingevoerde produkten binnen de Gemeenschap werden wederuitgevoerd, de invoer van deze produkten beletten door het bijzondere wederuitvoercertificaat waarvan zij vergezeld dienden te gaan, niet te erkennen.

75. Mijns inziens is er geen reden om met betrekking tot deze materie een andere uitlegging te geven dan die welke voor de certificaten inzake goederenverkeer is gegeven. Hieruit volgt, dat richtlijn 77/93/EEG aldus moet worden uitgelegd, dat produkten die uit Cyprus worden uitgevoerd, enkel vergezeld mogen gaan van gezondheidscertificaten die door de daartoe aangewezen autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven.

**De derde, vierde en vijfde vraag**

76. Er zij aan herinnerd, dat in de derde en vierde vraag wordt gevraagd, of het enig verschil zou uitmaken, wanneer de uitvoer van produkten uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus met door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten onmogelijk is of ernstig wordt belemmerd, en wanneer de door de Turkse gemeenschap afgegeven certificaten even betrouwbaar zijn als die welke door de autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven.

77. Verder zij eraan herinnerd, dat ik het in mijn antwoord op de eerste twee vragen juist achtte aan te nemen, dat de uitvoer uit het betrokken gedeelte van Cyprus ernstig zou worden belemmerd wanneer die niet zou kunnen gebeuren met certificaten die door

19 — Zie richtlijn 93/19/EEG (PB 1993, L 96, blz. 33).

de ten noorden van de bufferzone gevestigde Turkse gemeenschap zijn afgegeven, en dat die certificaten betrouwbaar werden geacht.

78. Uit mijn antwoord op de eerste twee vragen blijkt, dat de relevante bepalingen zich in beginsel ook tegen aanvaarding van de betrokken certificaten verzetten wanneer de in de derde en de vierde vraag genoemde omstandigheden vaststaan.

79. Mijns inziens moet echter worden ingegaan op de opmerkingen van de Griekse regering met betrekking tot de feitelijke mogelijkheid om produkten uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus uit te voeren met behulp van door de autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten. De Griekse regering stelt in de eerste plaats, dat de ten noorden van de bufferzone gevestigde Turkse gemeenschap zelf heeft besloten, geen gebruik te maken van door de autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven uitvoercertificaten, en dat de autoriteiten van de Republiek Cyprus overeenkomstig de bepalingen van de Associatieovereenkomst en van de richtlijn bereid zijn ook voor produkten uit het ten noorden van de bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus de nodige certificaten af te geven, voor zover zij de voor uitvoer via de havens en luchthavens van de Republiek Cyprus vereiste controles kunnen verrichten. Volgens de Griekse regering zou de zaak heel anders liggen wanneer dit laatste niet het geval zou zijn.

80. Mijns inziens kan niet worden uitgesloten, dat wanneer laatstgenoemde stelling van de Griekse regering onjuist zou zijn, een aanvaardbare rechtsgrondslag kan worden gevonden om het daardoor ontstane probleem aldus op te lossen, dat de gezondheidscertificaten die door de ten noorden van de bufferzone gevestigde Turkse gemeenschap zijn afgegeven, kunnen worden aanvaard.

Er is echter geen reden om in de onderhavige zaak nader in te gaan op dit punt. Vaststaat namelijk, dat de Turkse gemeenschap in de praktijk niet heeft geprobeerd om haar produkten met door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaten uit te voeren.

81. Allen die in deze zaak opmerkingen hebben ingediend, zijn het erover eens, dat het voor het antwoord op het onderdeel van de derde vraag betreffende onmogelijkheid of aanzienlijke belemmering van de uitvoer niet relevant is, in hoeverre die onmogelijkheid of belemmering wordt veroorzaakt door de ten noorden van de bufferzone gevestigde Turkse gemeenschap.

82. Onder voorbehoud van de in punt 80 besproken mogelijkheid, ben ik het hiermee eens.

83. Gelet op hetgeen ik hierboven over de strekking van de derde en de vierde vraag heb gezegd, acht ik het gerechtvaardigd, mijn conclusie tot de eerste twee vragen te beperken.

## Conclusie

84. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de door de High Court of Justice gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Wanneer citrusvruchten en aardappelen uit Cyprus bij invoer in een Lid-Staat vergezeld gaan van certificaten inzake goederenverkeer EUR. 1 die zijn afgegeven door de Turkse gemeenschap op het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus en niet door de daartoe door de Republiek Cyprus gemachtigde autoriteiten, mag de betrokken Lid-Staat deze invoer naar gemeenschapsrecht niet toestaan.

2) Wanneer citrusvruchten (behalve citroenen) en aardappelen uit Cyprus bij invoer in een Lid-Staat vergezeld gaan van gezondheidscertificaten die zijn afgegeven door de Turkse gemeenschap op het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus en niet door de daartoe naar behoren gemachtigde autoriteiten van de Republiek Cyprus, mag de betrokken Lid-Staat deze invoer naar gemeenschapsrecht niet toestaan."