FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 24. februar 2000 *

I — Indledning

1. Baggrunden for denne anmodning om en præjudiciel afgørelse, som er indgivet af House of Lords, England & Wales, er reaktionen på Domstolens dom i sagen Anastasiou m.fl. [1] (herefter »Anastasiou I-dommen«) fra virksomheder, der eksporterer citrusfrugter fra den del af Cypern, der ligger nord for De Forenede Nationers stødpudezone. Domstolen fastslog i denne dom, at en medlemsstats myndigheder ved import af sådanne citrusfrugter fra Cypern ikke kunne godtage plantesundhedscertifikater udstedt af andre myndigheder end Republikken Cyperns kompetente myndigheder. De pågældende virksomheder begyndte herefter at eksportere deres produkter til Fællesskabet via en havn i Tyrkiet, hvor plantesundhedscertifikater blev udstedt af de kompetente tyrkiske myndigheder. Selv om sagen har betydning for den urolige politiske situation på Cypern [2], vedrører de retlige spørgsmål systemet for sundhedskontrol af planter og planteprodukter, der indføres til Fællesskabet fra tredjelande.

II — Sagens retlige og faktiske baggrund

i) *Fællesskabsbestemmelserne*

2. Formålet med Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i Fællesskabet af skadegørere på planter eller planteprodukter og mod deres spredning inden for Fællesskabet [3] er at undgå en nedsættelse af udbyttet af planteavlen i Fællesskabet gennem foranstaltninger til beskyttelse mod indslæbning af skadegørere [4]. Med henblik herpå kræver direktivet, at medlemsstaterne vedtager visse regler vedrørende indførsel på deres område af planter og planteprodukter fra andre medlemsstater og tredjelande.

3. Med hensyn til indførsel fra tredjelande bestemmer direktivets artikel 12 [5] i den

* Originalsprog: engelsk.

1 — Dom af 5.7.1994, sag C-432/92, Sml. I, s. 3087, præmis 65 og domskonklusionen.

2 — En kort gennemgang heraf findes i Anastasiou I-dommens præmis 13 og i punkt 9-14 i generaladvokat Gulmanns forslag til afgørelse i samme sag.

3 — EFT 1977 L 26, s. 20, herefter »direktivet«. Den oprindelige titel blev ændret ved Rådets direktiv 91/683/EØF af 19.12.1991 (EFT L 376, s. 29).

4 — Jf. anden, tredje, fjerde, femte og syvende betragtning til direktivet.

5 — Som ændret ved Rådets direktiv 80/392/EØF af 18.3.1980 (EFT L 100, s. 32), Rådets direktiv 85/574/EØF af 19.12.1985 (EFT L 372, s. 25) og direktiv 91/683/EØF, jf. ovenfor. I modsætning til Republikken Tyrkiet har Republikken Cypern ikke tiltrådt den i artikel 12, stk. 1, litra b), nævnte internationale konvention om plantebeskyttelse. Under retsmødet blev det oplyst, at Cypern undertegnede konventionen i 1999.

affattelse, som var gældende på det relevante tidspunkt, følgende:

»1. Medlemsstaterne foreskriver i hvert fald for indførelse af de i bilag V, del B, angivne planter, planteprodukter eller andre objekter fra tredjelande:

a) at disse planter, planteprodukter eller andre objekter samt deres emballage officielt undersøges grundigt, enten i fuldt omfang eller ved repræsentative stikprøver, og om fornødent at de til deres befordring benyttede transportmidler ligeledes undersøges grundigt for i det omfang, dette kan konstateres, at sikre:

— at de ikke er angrebet af de i bilag I, del A, anførte skadegørere

— for så vidt angår de i bilag II, del A, anførte planter og planteprodukter, at de ikke er angrebet af de skadegørere, der er anført i denne del af bilaget vedrørende disse planter og planteprodukter

— for så vidt angår de i bilag IV, del A, anførte planter, planteprodukter og andre objekter at de opfylder de særlige krav, der er anført i denne del af bilaget vedrørende disse planter mv.

b) at de skal ledsages af de i artikel 7 eller 8 foreskrevne certifikater, og at et plantesundhedscertifikat ikke må være udstedt mere end 14 dage før den dato, på hvilken planterne, planteprodukterne eller de andre objekter har forladt afsenderlandet. Certifikaterne udstedes af de myndigheder, der i forbindelse med den internationale konvention om plantebeskyttelse eller — for stater, der ikke har tiltrådt konventionen — ifølge landets retsforskrifter er bemyndigede hertil. Efter fremgangsmåden i artikel 16 kan der opstilles lister over de myndigheder, der af de enkelte tredjelande har fået bemyndigelse til at udstede certifikaterne.

...«

4. Direktivets artikel 7, stk 1 [6], bestemmer:

»Der kan udstedes et plantesundhedscertifikat som vist i bilag VIII, del A, når det på grundlag af den i artikel 6, stk. 1 og 2, foreskrevne undersøgelse anses, at de deri fastsatte betingelser er opfyldt...«

Direktivets artikel 8, stk. 2 [7], bestemmer:

»Når planter, planteprodukter eller andre genstande, der hidrører fra en medlemsstat, i en anden medlemsstat har været genstand for en opdeling eller en oplagring, eller der har været foretaget en ændring af emballagen, og disse derefter skal føres ind i en tredje medlemsstat, fritages den anden medlemsstat for at foretage en ny undersøgelse i henhold til bestemmelserne i artikel 6, hvis det officielt konstateres, at dette produkt på denne medlemsstats område ikke har været udsat for smittefare, som bringer overholdelsen af de i artikel 6 anførte betingelser i tvivl. I så tilfælde udstedes der et plantesundhedscertifikat for videreforsendelse, i kun ét originaleksemplar, i overensstemmelse med modellen i bilag VIII, del B, affattet på mindst ét af de officielle fællesskabssprog... Dette certifikat skal vedlægges det af den første medlemsstat udstedte plantesundhedscertifikat eller en bekræftet kopi af dette. Dette certifikat kan benævnes 'plantesundhedscertifikat til reeksport'...«

5. Direktivets artikel 6 [8] bestemmer:

»1. Medlemsstaterne foreskriver — i hvert fald for indførelse i en anden medlemsstat af planter, planteprodukter og andre objekter, der er anført i bilag V, del A — at disse samt deres emballage officielt undersøges grundigt, enten i fuldt omfang eller ved repræsentative stikprøver, og, om fornødent, at de til deres befordring benyttede transportmidler ligeledes undersøges officielt for at sikre:

a) at de ikke er angrebet af de i bilag I, del A, omhandlede skadegørere

b) for så vidt angår de i bilag II, del A, anførte planter og planteprodukter, at de ikke er angrebet af de skadegørere,

6 — Som ændret ved direktiv 85/574, jf. ovenfor.

7 — Som ændret ved direktiv 85/574, jf. ovenfor.

8 — Som ændret ved direktiv 91/683, jf. ovenfor.

der er anført i denne del af bilaget vedrørende disse planter mv.

c) for så vidt angår de i bilag IV, del A, anførte planter, planteprodukter eller andre objekter, at de opfylder de særlige krav, der er nævnt i denne del af bilaget vedrørende disse planter mv.

c) Undersøgelserne gennemføres regelmæssigt på hensigtsmæssige tidspunkter, dog mindst en gang om året og mindst ved visuel observation, jf. dog de særlige krav, der er opført i bilag IV; yderligere foranstaltninger kan iværksættes, når dette er fastsat i medfør af stk. 7.

...

De producenter, for hvilke en officiel undersøgelse som omhandlet i andet afsnit kræves i medfør af stk. 1 til 4, opføres i et officielt register under et registreringsnummer, der muliggør identifikation. Kommissionen har efter anmodning adgang til de således oprettede officielle registre...«

4....

De i stk. 1, 2 og 3 omhandlede officielle undersøgelser gennemføres efter følgende bestemmelser:

Direktivets artikel 9, stk. 1 [9], bestemmer:

a) De omfatter planter og planteprodukter, der dyrkes, produceres eller anvendes af producenten, eller som på anden måde findes i hans virksomhed, ligesom de også skal omfatte de vækstmedier, som anvendes der.

»1. Når der er tale om planter, planteprodukter eller andre objekter, for hvilke de i bilag IV, del A, fastsatte særlige krav er gældende, skal det officielle plantesundhedscertifikat, der kræves i henhold til artikel 7, være udstedt i det land, hvor

b) Undersøgelserne gennemføres i virksomheden, fortrinsvis på produktionsstedet.

9 — Som ændret ved Rådets direktiv 89/439/EØF af 26.6.1989 (EFT L 212, s. 106).

planterne, planteprodukterne og de andre objekter har deres oprindelse, undtagen:

— når der er tale om træ, hvis...

— når der er tale om andre tilfælde, i det omfang de særlige forskrifter i bilag IV, del A, kan opfyldes andre steder end på oprindelsesstedet.«

6. Bilag V til direktivet har overskriften »Planter, planteprodukter og andre objekter, der skal underkastes plantesundhedskontrol på produktionsstedet, hvis de har oprindelse i Fællesskabet, før de flyttes i Fællesskabet, eller i oprindelseslandet eller afsenderlandet, hvis de har oprindelse i tredjelande, før de må føres ind i Fællesskabet« [10]. Citrusfrugter er blandt de planter og planteprodukter, som er angivet i direktivets bilag V, del B.

7. I direktivets bilag IV, del A, opstilles særlige krav for »Frugter af Citrus L., Fortunella Swingle, Poncirus Raf. og hybrider heraf, med oprindelse i tredjelande« [11]. Det bestemmes, at frugterne skal være fri for stilke og blade, og at emballagen skal være forsynet med »et passende oprindelsesmærke«. Desuden skal frugter med oprindelse i tredjelande, hvor bestemte sygdomme vides at forekomme, ledsages af et passende officielt certifikat. Det er dog almindelig kendt, at disse sygdomme ikke forekommer på Cypern. Derimod kan citrusfrugter fra Cypern angribes af de i direktivets bilag I og II omhandlede skadegørere. I forbindelse med citrusfrugter fra Cypern synes de mest frygtede skadegørere at være den i direktivets bilag I, del A, afsnit I, nævnte Thrips palmi Karny [litra a), punkt 24], Xylella fastidiosa [litra b), punkt 1], og den i bilag II, del A, afsnit I, nævnte Scirothirps aurantii Faure [litra a), punkt 25].

ii) *Den internationale konvention om plantebeskyttelse*

8. Den internationale konvention om plantebeskyttelse, som blev indgået i Rom den 6. december 1951 [12] (herefter »konventionen«), førte i et vist omfang til harmonisering af plantesundhedslovgivningen, men uafhængigt af dette internationale samar-

10 — Som ændret ved Rådets direktiv 92/98/EØF af 16.11.1992 (EFT L 352, s. 1). Den oprindelige overskrift var »Planter, planteprodukter og andre objekter, som for at kunne indføres i samtlige medlemsstater skal underkastes en fytosanitær undersøgelse i oprindelses- eller afsenderlandet«.

11 — Disse særlige krav blev tilføjet til bilag IV, del A, ved Kommissionens direktiv 92/103/EØF af 1.12.1992 om ændring af bilag I-IV til Rådets direktiv 77/93/EØF om foranstaltninger mod indslæbning i Fællesskabet af skadegørere på planter eller planteprodukter og mod deres spredning inden for Fællesskabet (EFT L 363, s. 1).

12 — United Kingdom Treaty Series No 16 (1954).

bejde mente man, at det var nødvendigt at gennemføre en yderligere harmonisering ved hjælp af direktivet [13]. Konventionens artikel IV, stk. 1, bestemmer bl.a.:

»Hver af de regeringer, som er parter i konventionen, vedtager snarest og efter bedste evne foranstaltninger til

a) oprettelse af en plantebeskyttelsesorganisation, hvis opgave navnlig er følgende:

i) tilsyn med levende planter og opdyrkede områder (herunder marker, plantager, planteskoler, parker og væksthuse) og med planter og planteprodukter under oplagring og transport med henblik på at indberette oplysninger vedrørende tilstedeværelse, udbrud og udbredelse af skadedyr hos planter og kontrollere disse skadedyr

...

iv) udstedelse af plantesundheds- og oprindelsescertifikater for forsendelser af planter og planteprodukter...

...«

iii) *Anastasiou I-sagen*

9. Det tyrkiske samfund på Cypern nord for FN's stødpudezone (herefter »den nordlige del af Cypern«) har udråbt sig selv til »Turkish Republic of Northern Cyprus« (herefter »TRNC«), men denne selvudråbte stat er ikke anerkendt af hverken Fællesskabet eller dets medlemsstater. De anerkender Republikken Cypern som en selvstændig stat, hvis territorium omfatter hele øen bortset fra Det Forenede Kongeriges suveræne baseområder. I Anastasiou I-sagen skulle Domstolen besvare det af High Court of Justice, England og Wales, forelagte spørgsmål, om fællesskabsretten, i betragtning af direktivet, var til hinder for — eller krævede — at medlemsstaterne tillod import af bl.a. citrusfrugter fra Cypern, som var ledsaget af plantesundhedscertifikater udstedt af det tyrkiske samfund i den nordlige del af Cypern og ikke af en myndighed, der var lovligt bemyndiget hertil af Republikken Cypern.

13 — Sjette og syvende betragtning til direktivet.

10. Domstolen udtalte følgende:

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

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

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

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

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

66 Den særlige situation på Cypern, som skyldes øens faktiske deling... giver ikke grundlag for i forbindelse med eksport af varer med oprindelse på

øens nordlige del at ændre den fortolkning, der er anført ovenfor... for så vidt angår... plantesundhedscertifikater.«

11. Domstolen fastslog også, at EUR.1-varecertifikater, der var udstedt af det tyrkiske samfund i den nordlige del af Cypern, ikke kunne anerkendes som dokumentation for varers oprindelse på Cypern med henblik på anvendelsen af præferencesatser ved indførsel i henhold til associeringsaftalen EØF-Cypern [14]. Domstolen udtalte, at »anvendelsen af varecertifikater som et bevis for varernes oprindelse hviler på princippet om gensidig tillid og samarbejde mellem indførsels- og udførselsstatens kompetente myndigheder« [15]. Et effektivt samarbejde med myndighederne i et ikke-anerkendt samfund var ikke muligt [16].

iv) *Den foreliggende sag*

12. To virksomheder, som indførte citrusfrugter og kartofler til Det Forenede Kongerige fra den nordlige del af Cypern, og som havde interveneret i hovedsagen, Cypfruvex (UK) Limited og Cypfruvex Fruit and Vegetable (Cypfruvex) Enterprises Limited (herefter »procesdeltagerne«), indgik efter afsigelsen af dommen i Anastasiou I-sagen en alternativ aftale med det tyrkiske selskab Citex, som i realiteten er en del af samme koncern. Skibe, der fragter citrusfrugter, anløber nu den tyrkiske havn Mersin, hvor de kompetente tyrkiske myndigheder udsteder et certifikat, der bekræfter, at frugten er blevet kontrolleret i henhold til de gældende bestemmelser, og at den er i overensstemmelse med importlandets forskrifter på plantesundhedsområdet. Skibene bliver normalt under 24 timer i havnen. Varerne bliver ikke udlosset og passerer ikke toldgrænsen til Tyrkiet. Særskilte konnossementer tilskriver varerne til Tyrkiet og fra Tyrkiet til importlandet. Eftersom varerne ikke ledsages af varecertifikater EUR.1 udstedt af Republikken Cyperns myndigheder, nyder de ikke godt af de i associeringsaftalen med Cypern fastsatte præferencesatser ved indførsel til Fællesskabet. Der blev indgået en tilsvarende aftale for kartofler.

13. S.P. Anastasiou (Pissouri) Limited og en række andre producenter og eksportører af citrusfrugter og kartofler i den del af Cypern, der ligger syd for De Forenede Nationers stødpudezone, som havde indledt den retssag, der førte til dommen i Anastasiou I-sagen (herefter »sagsøgerne«), indgav en begæring til High Court om inden for rammerne af denne sag at pålægge Minister of Agriculture, Fisheries and Food (herefter »sagsøgte«) at afslå indførsel til Det Forenede Kongerige af citrusfrugter og kartofler produceret i den nordlige del af Cypern, medmindre varerne var ledsaget af plantesundhedscertifikater

14 — Aftale af 19.12.1972 om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Cypern, der er knyttet til Rådets forordning (EØF) nr. 1246/73 af 14.5.1973 (EFT L 133, s. 1).

15 — Dommens præmis 38.

16 — Præmis 38-41.

udstedt af Republikken Cyperns kompetente myndigheder. Procesdeltagerne intervenerede endnu en gang til støtte for sagsøgtes anbringender. Begæringen blev for så vidt angår citrusfrugter afvist i første instans, og denne afgørelse blev stadfæstet af Court of Appeal, England & Wales. Det er denne afgørelse fra Court of Appeal, som nu er forelagt for House of Lords. Begæringen blev imødekommet for så vidt angår kartofler, og denne afgørelse blev ikke appelleret, formentlig fordi kartofler fra Cypern kan angribes af de sygdomme, der er anført i direktivets bilag IV, del A, og som kun kan opdages på dyrkningsstedet.

14. Sammenfattende mener House of Lords, at det grundlæggende spørgsmål er, »om intervenienterne, hvis de ikke lovligt kan indføre citrusfrugter ledsaget af certifikater udstedt i TRNC direkte til Det Forenede Kongerige, kan gøre dette ved at sende frugterne til en tyrkisk havn, hvorfra de med plantesundhedscertifikater udstedt i denne havn sendes videre til Det Forenede Kongerige af et tyrkisk selskab, som praktisk talt er det samme som intervenienterne«. House of Lords har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en medlemsstat i henhold til artikel 12, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning af skadegørere på planter eller planteprodukter, som ændret (herefter 'direktivet'), berettiget til at acceptere (og i givet fald under hvilke omstændigheder og betingelser), at der til dens område indføres planter som defineret i direktivet (herefter 'planter') med oprindelse i tredjelande, og som er angivet i direktivets bilag V, del B, hvis disse planter alene er ledsaget af et plantesundhedscertifikat, udstedt af et tredjeland, hvorfra planterne er blevet transporteret til Fællesskabet, og ikke af et plantesundhedscertifikat, der er udstedt af det tredjeland, hvor planterne har deres oprindelse?

2) Skal spørgsmål 1 besvares anderledes, og i givet fald hvorledes, hvis de pågældende planter er undergivet særlige krav fastsat i direktivets bilag IV, del A, punkt 1, der kan opfyldes i andre tredjelande end oprindelseslandet som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1?

3) Skal Domstolens dom i sag C-432/92, Anastasiou, Sml. 1994 I, s. 3087, fortolkes og anvendes således, at den udelukker, at de nationale myndigheder i en medlemsstat kan tillade import af citrusfrugter med oprindelse i den del af Cypern, der ligger nord for De Forenedes Nationers stødpudezone, hvis citrusfrugterne er ledsaget af et plantesundhedscertifikat, som er udstedt af myndighederne i et andet

tredjeland, hvorfra citrusfrugterne er blevet afsendt til Fællesskabet?

4) Skal de ovennævnte spørgsmål besvares anderledes, hvis:

a) de pågældende planter ikke er blevet indført til det tredjeland, hvori der blev udstedt det plantesundhedscertifikat, der ledsagede planterne til Fællesskabet, idet planterne ikke på noget tidspunkt blev udlosset fra det pågældende skib og/eller aldrig passerede toldgrænsen; og/eller

b) de særlige krav, der stilles til de pågældende planter, allerede var opfyldt i oprindelsesstaten?

5) Skal spørgsmål 1 og 2 besvares anderledes, såfremt indgivelsen af ansøgning om plantesundhedscertifikat for de pågældende planter i et andet tredjeland end oprindelseslandet ikke skyldes plantesundhedsgrunde, men blev foretaget i det øjemed ikke at skulle indhente et plantesundhedscertifikat fra de kompetente myndigheder i oprindelseslandet?«

III — Indlæg for Domstolen

15. Der er indgivet skriftlige og mundtlige indlæg af sagsøgerne, procesdeltagerne, Den Hellenske Republik, Det Forenede Kongerige og Kommissionen. Procesdeltagerne, Det Forenede Kongerige og Kommissionen mener, at citrusfrugter fra Cypern lovligt kan indføres, hvis de er ledsaget af plantesundhedscertifikater, som er udstedt af de kompetente myndigheder i et andet tredjeland end Cypern, hvorfra varerne genudføres til Fællesskabet. Sagsøgerne og Den Hellenske Republik er modsat af den opfattelse, at en sådan indførsel er i strid med direktivet, medmindre varerne er ledsaget af plantesundhedscertifikater, som er udstedt af de kompetente myndigheder i det tredjeland, som er oprindelseslandet, nemlig Republikken Cypern i dette tilfælde.

i) *Argumenterne for at tillade indførsel*

16. Hovedtrækkene i argumentationen for at tillade indførsel under omstændigheder som de foreliggende er følgende. Det er af praktiske årsager kutyme, at plantesundhedscertifikater udstedt i et afsendertredjeland normalt godtages. Under retsmødet anførte Det Forenede Kongeriges advokat som eksempel den situation, hvor træer fældes i den nordlige del af USA og forarbejdes i Canada gennem mere end 14 dage, før de udføres til Fællesskabet, såle-

des at det amerikanske certifikat på dette tidspunkt ikke længere opfylder kravet i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b). Det er således kun i særlige tilfælde nødvendigt, at certifikatet er udstedt i planternes oprindelsesland [17]. Med gennemførelsen af det indre marked for øje har direktivet siden 1993 indeholdt regler for to forskellige ordninger, nemlig dels en ordning for planter fra Fællesskabet, som er baseret på registrering af producenter og undersøgelse af planterne på produktionsstedet [18], dels en ordning for indførsler fra tredjelande, hvorefter der for visse planter gælder et forbud mod indførsel og for andre gælder særlige krav, mens der i endnu andre tilfælde (f.eks. for æbler og pærer) blot kræves sundhedscertificering. For mange planters vedkommende er det slet ikke nødvendigt at opnå certificering. Beskyttelsesniveauet er det samme i henhold til begge ordninger.

17. Det fremgik klart af den oprindelige overskrift til direktivets bilag V, at planter kunne underkastes plantesundhedskontrol i enten oprindelses- eller afsenderlandet. Som det fremgår af punkt 6 ovenfor, blev denne ordlyd af overskriften bevaret i 1993 for varer med oprindelse i tredjelande, selv efter at den var blevet ændret for så vidt angår planter med oprindelse i Fællesskabet. Dette er i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1, der nu kun gælder for planter fra tredjelande. Ved at bestemme, at kun nogle af de særlige krav, som er fastsat i direktivets bilag IV, del A, skal opfyldes i oprindelseslandet, antydes det samtidig, at det generelle krav om certificering kan opfyldes andre steder, idet der ikke er fastsat bestemmelser om udstedelse af flere, delvise sundhedscertifikater. Denne situation kan stilles op som modsætning til den, der var gældende i henhold til den oprindelige ordlyd af direktivets artikel 9, stk. 1, hvorefter der foruden det i artikel 7 og 8 foreskrevne certifikat skulle udstedes certifikat for overholdelsen af særlige krav. De eneste særlige krav for citrusfrugter fra Cypern og Tyrkiet er, at de skal være fri for stilke og blade, og at emballagen skal være forsynet med et passende oprindelsesmærke. Overholdelsen af disse krav kan bekræftes ved en besigtigelse, hvorved det også kan konstateres, at citrusfrugterne ikke er angrebet af visse skadegørere, som er nævnt i direktivets bilag I og II, og der er derfor intet til hinder for at godtage certifikater udstedt i et tredjeland efter en passende kontrol af varerne.

18. I direktivets artikel 9 — og ikke artikel 12 — fastsættes det, hvem der udsteder plantesundhedscertifikater for varer fra tredjelande. Henvisningen til det i artikel 7 foreskrevne certifikat i direktivets artikel 12, stk. 1, som omhandler certificering af planteprodukter fra tredjelande, vedrører kun certifikatets karakter og form. Artikel 12, stk. 1, kan ikke fortolkes således, at de i artikel 6, stk. 4, anførte betingelser for varer fra Fællesskabet også skal gælde for certificeringsproceduren vedrørende planter fra tredjelande, eftersom en sådan fortolkning ville ophæve de to for-

17 — Det følger af direktivets artikel 2, stk. 1, litra a), at citrusfrugter er »planter« snarere end »planteprodukter«.

18 — Jf. direktivets artikel 6, stk. 4.

skellige ordninger, der er indført ved direktivet, og føre til absurde resultater, som f.eks. at producenter i tredjelande ville skulle registreres. Desuden ville de i artikel 9, stk. 1, omhandlede undtagelser blive meningsløse. Før direktivet i 1993 kom til at omfatte to forskellige ordninger, indeholdt artikel 6 ingen bestemmelse om, hvor kontrollen af varer fra Fællesskabet skulle foretages. Det ville være urimeligt at kræve certificering i oprindelsestredjelandet, da dette ikke er nødvendigt for at opfylde direktivets formål. Kravet i artikel 12, stk. 1, litra a), om yderligere systematisk kontrol ved indførsel ville under disse omstændigheder også være unødvendigt og derfor urimeligt [19] og udtryk for forskelsbehandling i strid med EF-traktatens artikel 40, stk. 3 (efter ændring nu artikel 34, stk. 2, EF), og WTO's plantesundhedsoverenskomst.

19. Direktivets artikel 8, som der også henvises til i artikel 12, stk. 1, vedrører kun tilfælde, hvor planter har været genstand for opdeling eller oplagring, eller hvor der har været foretaget en ændring af emballagen efter udførsel fra oprindelseslandet. I disse tilfælde skal de stedlige kompetente myndigheder udstede et videreforsendelsescertifikat — et såkaldt plantesundhedscertifikat for videreforsendelse — som skal vedlægges det originale plantesundhedscertifikat. Dette indebærer ikke, at myndighederne i et afsenderland ikke kan udstede et plantesundhedscertifikat i tilfælde, hvor forsendelsen ikke har været udsat for indgreb af nogen art.

19 — Dom af 8.4.1992, sag C-256/90, Mignini, Sml. I, s. 2651.

20. Det er ikke alle de i konventionen opstillede mål, som også forfølges med direktivet. Det gælder f.eks. for så vidt angår produktionsvilkårene i tredjelande.

21. Anastasiou I-dommen vedrørte kun fortolkningen af ordene »de myndigheder, der... er bemyndigede hertil« i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b), og har ingen betydning for nærværende sag. Problemerne i forbindelse med samarbejdet med myndighedspersoner i et ikke-anerkendt samfund opstår ikke i forholdet til de tyrkiske myndigheder.

22. Med hensyn til de omstændigheder, hvorunder der udstedes certifikater i det foreliggende tilfælde, er der ikke i direktivet fastsat betingelser vedrørende udlosning af skibe, passage af toldgrænsen og varigheden af opholdet i afsenderlandet. Det ville være umuligt at kontrollere, om sådanne betingelser var overholdt, og de er under alle omstændigheder irrelevante for spørgsmålet, om de kompetente myndigheder er i stand til at varetage den krævede kontrol. Det har ingen betydning, at varerne indføres i Tyrkiet, eftersom formålet med plantesundhedscertifikatet er at bekræfte, at varerne er i overensstemmelse med *importlandets* forskrifter. Princippet om staternes indbyrdes høflighed udelukker efterprøvelse af gyldigheden af fremmede staters handlinger udført inden for denne stats område. Det er tilstrækkeligt, at plantesundhedscertifikatet er udfærdiget på det sted, hvor planterne sidst befandt sig, før de blev indført til Fællesskabet, også selv om alle de særlige krav allerede var opfyldt i oprindelseslandet.

23. I overensstemmelse med de anførte argumenter hjemler direktivet mulighed for at opnå plantesundhedscertifikater i et afsendertredjeland, som ikke er planternes oprindelsesland, og det kan ikke betegnes som misbrug at udnytte denne mulighed i forbindelse med citrusfrugter fra den nordlige del af Cypern. Ved en sådan fremgangsmåde udnyttes blot en rettighed, som er indrømmet i fællesskabsretten, i modsætning til situationer, hvor fællesskabsretten søges udnyttet til at nå et resultat, som ville være retsstridigt efter national ret.

ii) *Argumenterne imod at tillade indførsel*

24. Det plantesundhedscertifikat, som i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, skal ledsage citrusfrugter fra tredjelande, skal udstedes af myndighederne i varernes oprindelsesland. Den i artikel 12, stk. 1, litra a), omhandlede grundige undersøgelse er ikke begrænset til en grænsekontrol ved indførslen til Fællesskabet. En sådan kontrol er frivillig og i øvrigt undergivet væsentlige begrænsninger [20]. Den grundige undersøgelse skal desuden foretages, før der udstedes et plantesundhedscertifikat i henhold til artikel 12, stk. 1, litra b). Dette bekræftes af henvisningen til direktivets artikel 7, som selv henviser til artikel 6, stk. 1 og 2, og dermed til de i artikel 6, stk. 4, fastsatte krav. Selv om artikel 6, stk. 4, ikke direkte finder anvendelse på tredjelande, har Fællesskabet ret til at kræve tilsvarende krav opfyldt som betingelse for at tillade indførsel af varer fra tredjelande. Det ville være i strid med direktivets formål, hvis indførsler fra tredjelande kunne underkastes en mindre streng kontrol — f.eks. i form af besigtigelse af et skibs lastrum foretaget i havnen i afsenderlandet eller ved passage af grænsen til Fællesskabet — end den, der kræves for planter med oprindelse i Fællesskabet, som skal undersøges på produktionsstedet. Den kontrolordning for levende planter og opdyrkede områder, som er indført ved konventionens artikel IV, stk. 1, litra a), nr. i), indebærer også, at den grundige undersøgelse kun kan foretages i oprindelseslandet. De »passende procedurer«, som nævnes i modellen for plantesundhedscertifikatet i direktivets bilag VIII, del A, skal anses for at henvise til denne bestemmelse i konventionen.

25. Direktivets artikel 8 gør det muligt for et afsendertredjeland, hvorfra varer videreforsendes, at have tillid til den oprindelige grundige undersøgelse, som ifølge modellen for plantesundhedscertifikatet for videreforsendelse i bilag VIII, del B, allerede skal være foretaget i oprindelseslandet. For citrusfrugters vedkommende kan overholdelsen af det i bilag IV, del A, opstillede særlige krav om, at emballagen skal være forsynet med et passende oprindelsesmærke, kun sikres gennem en kontrol i oprindelseslandet [21], og den i direktivets artikel 9, stk. 1, omhandlede betingelse for, at der kan udstedes plantesundhedscertifikat i et andet tredjeland, er derfor ikke opfyldt. Desuden ville det være absurd, hvis

20 — Anastasiou I-dommen, præmis 62.

21 — Jf. vedrørende kontrol af varernes oprindelse ved hjælp af EUR.1-varecertifikater Anastasiou I-dommen, præmis 39.

den blotte omstændighed — at overholdelsen af det særlige krav om, at frugterne skal være fri for stilke og blade, kan kontrolleres ved en besigtigelse efter udførslen fra oprindelseslandet — skulle medføre, at kontrollen vedrørende de i direktivets bilag I og II nævnte skadegørere, som forudsætter kendskab til og kontrol af produktionsvilkårene, også kunne finde sted efter den første udførsel til et andet tredjeland. Anastasiou's advokat udtrykte under retsmødet tvivl om, hvorvidt det var muligt at opdage visse mikroskopiske insekter under en kort besigtigelse. Artikel 9, stk. 1, tillader således kun, at der udstedes certifikat for overholdelsen af de i bilag IV, del A, omhandlede særlige krav i et andet land end oprindelseslandet, hvis de nævnte krav kan opfyldes andre steder. Dette certifikat vil være supplerende i forhold til det oprindelige plantesundhedscertifikat, hvori der — ifølge modellen i bilag VIII, del A — er plads til at anføre en eventuel »supplerende erklæring«. Da artikel 9, stk. 1, desuden kun hjemler begrænsede undtagelser til princippet om, at certifikatet skal udstedes i planternes oprindelsesland, bør bestemmelsen ikke finde anvendelse i tilfælde, hvor der — som i nærværende sag — kan udstedes certifikat for overholdelsen af alle de i bilag IV, del A, fastsatte særlige krav i oprindelseslandet.

26. Det er klart misvisende, at der i overskriften til direktivets bilag V tales om plantesundhedskontrol i afsenderlandet, da dette er uforeneligt med direktivets materielle bestemmelser og formål. Uoverensstemmelsen var særlig påfaldende, mens artikel 9, stk. 1, stadig var gældende i sin oprindelige form, hvorefter det udtrykkeligt var fastsat, at de i bilag IV, del A, anførte varer ved indførsel i Fællesskabet skulle ledsages af plantesundhedscertifikater udstedt i oprindelseslandet samt af de i direktivets artikel 7 og 8 omhandlede certifikater.

27. Anastasiou I-dommen har central betydning for afgørelsen af sagen, og det tredje spørgsmål bør besvares først. I dommen henvises der til, at det er nødvendigt, at de nationale myndigheder samarbejder i tilfælde af inficerede produkter[22]. I sådanne tilfælde skal det pågældende problem kunne forelægges myndighederne i det land, hvor planterne er dyrket, men dette er udelukket med hensyn til »myndighederne« i den nordlige del af Cypern, og Republikken Cyperns kompetente myndigheder har ikke adgang til dette område.

28. Med hensyn til det femte spørgsmål bemærkes det, at fællesskabsretten ikke tillader, at en retsregel gøres gældende med henblik på at forhindre anvendelsen af en anden[23]. Var det tilfældet, kunne eksportører af varer til Fællesskabet gå på forum-shopping med henblik på at finde den lempeligste ordning for udstedelse af plantesundhedscertifikater for deres varer. Dette ville kunne muliggøre en form for »hvidvaskning« af varer af ukendt eller

22 — Præmis 63.

23 — Dom af 5.10.1994, sag C-23/93, TV10, Sml. I, s. 4795, præmis 20, 21 og 22, af 3.12.1974, sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. s. 1299, præmis 13, af 10.1.1985, sag 229/83, Leclerc, Sml. s. 1, præmis 23-27, og af 12.5.1998, sag C-367/96, Kefalas m.fl., Sml. I, s. 2843, præmis 20. I sagen for Court of Appeal blev der i samme forbindelse henvist til dommen af 27.9.1988, sag 81/87, Daily Mail, Sml. s. 5483.

ulovlig oprindelse. Der er ingen gyldige kommercielle eller plantesundhedsmæssige grunde til at transportere frugt til Fællesskabet via Tyrkiet.

IV — Gennemgang

29. Jeg har ikke i sinde at behandle de af House of Lords forelagte spørgsmål et efter et. Som House of Lords selv konstaterer, er det grundlæggende spørgsmål i denne sag, om citrusfrugter kan indføres til Fællesskabet under omstændigheder som de i sagen omhandlede. De problemer, der rejses i de enkelte spørgsmål, er naturligvis alle vigtige for afgørelsen af dette grundlæggende spørgsmål. Jeg skal efter tur undersøge, om udstedelse af plantesundhedscertifikater i et andet tredjeland end planternes oprindelsesland principielt kan accepteres, og om der i givet fald kan udstedes sådanne certifikater for citrusfrugter fra den nordlige del af Cypern.

30. Jeg skal indledningsvis bemærke, at direktivet ikke er særlig klart formuleret, og at det er forståeligt, at der kan herske en vis tvivl om dets fortolkning. Det er navnlig et problem, at reglerne for indførsel til Fællesskabet af planter fra tredjelande er fastsat med henvisning til reglerne for varer med oprindelse i Fællesskabet, som i vidt omfang er blevet ændret for at gøre det muligt at oprette en ordning for det indre marked. Denne ordning har først relevans for varer med oprindelse i tredjelande, efter at de rent faktisk er blevet indført. Der kan imidlertid ud fra direktivets opbygning og formål drages konklusioner vedrørende fortolkningen af dets bestemmelser. Med udgangspunkt i en sådan analyse godtager jeg det af procesdeltagerne, Det Forenede Kongerige og Kommissionen anførte argument om, at myndighederne i et land, som afsender landbrugsprodukter uden oprindelse i Fællesskabet, og som ikke er oprindelseslandet, i princippet kan bekræfte, at varerne er i overensstemmelse med importlandets forskrifter, hvis den pågældende plante ikke er undergivet de i bilag IV, del A, fastsatte særlige krav (således at artikel 9, stk. 1, ikke finder anvendelse), eller hvis eventuelle særlige krav, der finder anvendelse, kan opfyldes andre steder end på oprindelsesstedet (som omhandlet i undtagelsen efter artikel 9, stk. 1).

31. Da direktivet tager sigte på at regulere den frie bevægelighed for planter og planteprodukter i Fællesskabet uanset oprindelse, må det for det første antages, at alle sådanne varer bør underkastes den samme nøje undersøgelse. Da varer med oprindelse i Fællesskabet kan bringes i omsætning i Fællesskabet, så snart de er høstet, vil det for det andet være logisk, at undersøgelsen finder sted på eller før dette tidspunkt, således at de nævnte produkter herefter kan handles så frit som muligt, jf. endvidere alle andre argumenter for at gennemføre en sådan undersøgelse på produktionsstedet, som f.eks. at det er lettere at opdage visse skadegørere her. På den anden side kan varer med oprindelse i tredjelande først handles frit inden for Fællesskabet, når toldformaliteterne ved grænsen til Fælles-

skabet faktisk er afsluttet. Både med hensyn til tidspunktet og stedet vil det derfor være fornuftigt at udføre fællesskabskontrollen her, som et supplement til den kontrol, der allerede er foretaget i det pågældende tredjeland. Undtagen for så vidt angår skadegørere, som alene eller lettere kan opdages på dyrkningsstedet, indebærer dette desuden, at Fællesskabets interesser hverken berøres af, hvor eller hvornår myndighederne i et tredjeland, forud for indførslen, kontrollerer planterne og udsteder plantesundhedscertifikater. Som Det Forenede Kongerige på overbevisende måde har vist, kan en vis fleksibilitet i denne henseende være nødvendig af hensyn til handelen, og herunder navnlig handelen med holdbare varer, som det ikke er nødvendigt at indføre til Fællesskabet inden for 14 dage efter høsten.

32. I direktivet — som har hjemmel i både EF-traktatens artikel 43 (efter ændring nu artikel 37 EF) og artikel 100 (nu artikel 94 EF) — udtrykkes der desuden i første og anden betragtning bekymring for udbyttet af planteavlen i Fællesskabet, og denne bekymring berettiger, at Fællesskabet interesserer sig for produktionsvilkårene. Når direktivet beskæftiger sig med produktionsvilkårene i tredjelande, kan det på den anden side kun skyldes en interesse i at kunne kontrollere deres indvirkning på Fællesskabet, navnlig gennem kontrol af planter og planteprodukter, som stammer fra denne produktion. Jeg godtager derfor argumentet om, at direktivets formål ikke er så vidtrækkende som de i konventionens artikel IV omhandlede formål.

33. Det er vigtigt at understrege, at direktivet udelukkende vedrører sundhedsbeskyttelse af planter i Fællesskabet. Hvis dets krav kan opfyldes, har det ingen betydning, at varerne kommer fra en del af Cypern, som kontrolleres af et samfund, som Fællesskabet ikke anerkender. Disse varer har adgang til fællesskabsmarkedet på samme vilkår som varer fra den sydlige del af Cypern, hvis de forskellige betingelser, som fællesskabsretten pålægger, kan opfyldes.

34. Jeg skal nu undersøge direktivets bestemmelser. Direktivet tager sigte på at opnå et beskyttelsesniveau for indførte planter og planteprodukter svarende til det, der opnås ved kontrol i Fællesskabet. Dette sker af praktiske årsager og som følge af staternes indbyrdes høflighed ved at anerkende resultaterne af de undersøgelser, der er foretaget af myndighederne i tredjelandene, og som fremgår af plantesundhedscertifikaterne, og ved som en supplerende overvågningsmekanisme at foretage grænsekontrol. For mig at se er det åbenbart, at direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), udelukkende vedrører den »grundige« undersøgelse, som medlemsstaterne skal foretage, når varer fra tredjelande første gang indføres til Fællesskabet. Bestemmelsen kan i denne henseende stilles op som modsætning til artikel 12, stk. 1, litra b), som ikke foreskriver procedurer for tredjelandes udstedelse af plantesundhedscertifi-

kater, men blot opstiller den betingelse — som Fællesskabet har kompetence til at pålægge — at varerne skal ledsages af et certifikat for at få adgang til Fællesskabets område. Det kan tilføjes, at artikel 12, stk. 1, litra a), er en præceptiv bestemmelse, og at dette synes at være i overensstemmelse med behovet for at sikre det samme beskyttelsesniveau for alle varer. For så vidt som en del af Anastasiou I-dommen fortolkes således, at grænsekontrollen skulle være fakultativ, må jeg — med al respekt — erklære mig uenig og samtidig tilføje, at en sådan fortolkning af dommens præmis 62 ikke er indlysende, og den er under alle omstændigheder ikke afgørende for Domstolens argumentation i denne sag. Selv om Domstolen i præmis 62 også henviser til de begrænsninger, nævnte kontrol er undergivet, fremgår det klart af bestemmelserne herom i artikel 12, stk. 1, litra a), at kontrollen udgør en integreret del af kontrolproceduren for indførte planter og planteprodukter. Den udgør for andre medlemsstater end den, hvori varerne først blev indført, en vigtig garanti for, at der er gennemført en »grundig« undersøgelse.

35. Under normale omstændigheder udgør direktivets artikel 12, stk. 1, litra b), med sine henvisninger til artikel 7 og 8 således grundlaget for afgørelsen af, om plantesundhedscertifikater udstedt af myndighederne i tredjelande kan godtages. Da vi i nærværende sag har at gøre med forsendelser af frugt, som ikke har været udsat for indgreb af nogen art i havnen i Mersin, henviser jeg hovedsageligt til artikel 7. Det bemærkes for det første, at det ikke i artikel 12, stk. 1, litra b), nævnes, hvor certifikatet skal udstedes. Det anføres blot, at det skal være udstedt inden for 14 dage før den dato, på hvilken varerne forlader afsenderlandet, som — afhængigt af varernes art og de forskellige påfund i international handel — enten er eller ikke er varernes oprindelsesland. Artikel 12, stk. 1, litra b), beskriver heller ikke udtrykkeligt, hvilket kontrolniveau i tredjelandene der er nødvendigt for, at varerne kan anses for behørigt certificerede, når de senere når grænsen til Fællesskabet. Der fastsættes heller ikke et sådant niveau for varer med oprindelse i Fællesskabet i direktivets artikel 7. I stedet henvises der til den i artikel 6, stk. 1 og 2, foreskrevne undersøgelse, og jeg kan ikke se nogen grund til, at planter og planteprodukter med oprindelse i tredjelande, der ved indførsel skal ledsages af det i artikel 7 foreskrevne certifikat, ikke skulle være underkastet samme krav, nemlig at disse varer og deres emballage eller repræsentative stikprøver heraf og om fornødent de til deres befordring benyttede transportmidler officielt undersøges grundigt for at sikre, at de ikke er angrebet af skadegørere, og at de opfylder eventuelle særlige krav.

36. Det burde imidlertid fremgå klart af ovenstående analyse af, hvordan det ændrede direktiv gør det indre marked til virkelighed og forfølger den fælles landbrugspolitiks mål, at bestemmelserne i direktivets artikel 6, stk. 4, vedrørende undersøgelser på produktionsstedet og registrering af producenter af både praktiske og principielle årsager hverken kan eller bør anses for at finde anvendelse på planter og planteprodukter med oprindelse i tredje-

lande. Det er blot beklageligt, at det, da denne bestemmelse blev indsat, ikke udtrykkeligt blev fastslået, at den kun vedrører varer med oprindelse i Fællesskabet. Hvis man opstillede sådanne betingelser for så vidt angår skadegørere, som lige så nemt kan påvises på et senere stadium gennem en undersøgelse af selve varerne, ville det udgøre et alvorligt indgreb i de kontrolprocedurer, som anvendes af Fællesskabets suveræne handelspartnere, det ville ikke højne beskyttelsesniveauet for producenter og forbrugere i Fællesskabet, det ville være unødvendigt for at virkeliggøre det indre marked, og det ville derfor — som det er blevet gjort gældende — være et uforholdsmæssigt indgreb. Domstolen opstillede i Anastasiou I-dommen det krav, at myndighederne i medlemsstaterne skal kunne forelægge de myndigheder, der har udstedt certifikatet, eventuelle tvivlsspørgsmål eller problemer, men uanset om et plantesundhedscertifikat er udstedt i varernes oprindelsesland eller i et afsenderland, kan dette krav opfyldes, hvis der er tale om myndigheder i et anerkendt samfund. Selv i tilfælde af angreb af skadegørere er Fællesskabets vigtigste interesse inden for rammerne af direktivet snarere at forhindre, at der udstedes certifikater for varer, der er angrebet af skadegørere, således at disse måske indføres til Fællesskabet, end at bekæmpe angrebet dér, hvor det har fundet sted.

37. For så vidt angår de i nærværende sag omhandlede cypriotiske citrusfrugter ser det ud til, at de relevante tre skadegørere, som er anført i bilag I, del A, og bilag II, del A, alle kan påvises gennem en grundig undersøgelse af selve frugterne. Hvis citrusfrugter ikke var undergivet særlige krav i henhold til bilag IV, del A, ville jeg derfor anse det vigtigste spørgsmål for besvaret ved ovenstående analyse, hvorved det dog skal undersøges, om den kontrol, der faktisk foretages i Mersin, er tilstrækkelig, og om der foreligger lovmisbrug. Denne analyse bestyrkes af en række yderligere argumenter, som kan udledes af direktivets tekst, og som jeg på grund af mine bemærkninger vedrørende dennes generelle svaghed har valgt først at anføre nu. For det første giver ordningen i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, udtrykkelig mulighed for under bestemte omstændigheder at godtage plantesundhedscertifikater udstedt af et andet land end oprindelseslandet for varer, som er undergivet særlige krav. På grundlag heraf kunne man også modsætningsvis slutte, at denne ordning indebærer, at varer, for hvilke der ikke gælder særlige krav, altid kan ledsages af et plantesundhedscertifikat, som er udstedt af et afsenderland i stedet for oprindelseslandet. For det andet er det nok sigende, at man i overskriften til direktivets bilag V har beholdt henvisningen til afsenderlande i forbindelse med varer, der har oprindelse i tredjelande, mens den som led i virkeliggørelsen af det indre marked er fjernet for så vidt angår varer, der har oprindelse i Fællesskabet [24].

38. Med hensyn til direktivets opbygning er det nok så vigtigt, at sondringen mellem

24 — Overskriften til bilag V kunne også forstås således, at der menes certificering i oprindelseslandet eller — i de i direktivets artikel 8, stk. 2, omhandlede tilfælde — i afsenderlandet.

bilag I og II på den ene side og bilag IV på den anden — selv om Domstolen ikke har modtaget sagkyndige oplysninger herom — i hvert fald delvis synes at bero på den omstændighed, at de skadegørere, som er nævnt i de to førstnævnte bilag, kan afsløres ved blot at undersøge selve planterne eller planteprodukterne, mens de særlige krav, som er opstillet i sidstnævnte bilag, i vid udstrækning er relateret til et bestemt produktionssted og en vurdering af betingelserne dér: identifikation af moderplanten og bestemte sygdomme i omegnen, kontrol af jorden og rødderne etc. Hvis dette er tilfældet, har vi her en stor del af forklaringen på den ved direktivets artikel 9, stk. 1, indførte ordning vedrørende planter og planteprodukter, for hvilke særlige krav er gældende.

39. Langt vanskeligere er det imidlertid at afgøre, om procesdeltagerne under omstændigheder som de foreliggende kan påberåbe sig den i direktivets artikel 9, stk. 1, andet led, fastsatte undtagelse til den almindelige regel om, at certifikater, som ledsager planter og planteprodukter med oprindelse i tredjelande, for hvilke der gælder særlige krav, kun kan godtages, hvis de er udstedt i oprindelseslandet. Det er uomtvistet, at det er muligt at kontrollere, om stilke og blade er fjernet fra frugterne, gennem en undersøgelse, som foretages et andet sted end på oprindelsesstedet, herunder også i en transithavn, hvis der foretages en passende kontrol. I visse tilfælde kan det faktisk forekomme, at stilkene først fjernes, efter at frugterne har forladt oprindelseslandet. Kontrollen af, om emballagen er forsynet med et passende oprindelsesmærke, giver imidlertid anledning til større vanskeligheder. Selv om parterne var uenige om dette spørgsmål, har deres indlæg ikke været til større nytte for Domstolen. Nok så alvorligt er det, at der ikke er megen hjælp at hente i direktivet, for så vidt som det særlige krav ifølge en bogstavelig fortolkning blot er, at varerne skal være »forsynet med et passende oprindelsesmærke«. Der er intet angivet vedrørende varernes oprindelse, om hvordan certificeringen skal foretages og af hvem.

40. De tyrkiske myndigheder eller myndighederne i et hvilket som helst afsenderland kan uden problemer kontrollere, om emballagen til en forsendelse af frugt er forsynet med et stempel, som angiver oprindelse. Det særlige krav vedrørende citrusfrugter (og visse andre frugter), der er anført i punkt 16.1 i direktivets bilag IV, del A, indebærer imidlertid, at et sådan stempel skal være »passende«. Analysen af dette krav vanskeliggøres af, at det hverken i den retsakt, hvorved den pågældende bestemmelse blev indsat, eller andre steder er anført, hvorfor dette særlige krav kun er pålagt et lille antal frugtsorter. Det gælder tilsyneladende uafhængigt af de andre særlige krav, som kun finder anvendelse på citrusfrugter, der har oprindelse i bestemte lande, nemlig lande, hvor bestemte sygdomme vides at forekomme. Der gælder lignende særlige krav — som varierer alt efter varernes oprindelse — for andre planter og planteprodukter, der ikke er omfattet af kravet om et oprindelsesmærke. Jeg formoder ikke desto mindre, at kravet tjener et formål. Betegnelsen »passende« må derfor efter min mening have et faktisk indhold. Den indebærer, at de myndigheder, som udsteder certifikatet, har grund til at stole på, at mærket er i overensstemmelse med sandheden, da det ellers ikke ville kunne bruges til noget. I tilfælde af tvivl eller uenighed vedrørende certificeringen af dette mærke skal myndighederne i medlemsstaterne desuden være i stand til at

samarbejde med deres modparter i tredjelandene for at løse problemet.

41. Under normale omstændigheder skulle der ikke opstå problemer, idet varer fra Cypern, som sendes til Fællesskabet, skal ledsages af et EUR.1-varecertifikat udstedt af Republikken Cyperns myndigheder, som de tyrkiske myndigheder på grund af staternes indbyrdes høflighed og administrative samarbejde kan støtte sig til ved verificeringen af oprindelsesmærket på emballagen. Desuden ville myndighederne i medlemsstaten kunne rådføre sig med myndighederne i både Tyrkiet og Republikken Cypern ved mistanke om svig eller andre uregelmæssigheder. Så enkel er den foreliggende sag naturligvis ikke, idet Republikken Cypern ikke har udstedt noget certifikat, som bekræfter, at varerne har oprindelse på Cypern.

42. Ved løsningen af dette problem er udgangspunktet affattelsen af artikel 9, stk. 1, hvori der for de varer, som er anført i bilag IV, opstilles en generel regel om, at »det officielle plantesundhedscertifikat... [skal] være udstedt i det land, hvor planterne, planteprodukterne og de andre objekter har deres oprindelse...«. Jeg kan ikke godtage Det Forenede Kongeriges og procesdeltagernes argument om, at denne bestemmelse skal opfattes som en undtagelse til en generel regel i henhold til artikel 12, sammenholdt med overskriften til bilag V, om, at certifikatet kan udstedes af de kompetente myndigheder i ethvert afsenderland. Artikel 9, stk. 1, udgør en særregel, som gælder for planter omfattet af bilag IV, del A.

43. Endnu to forhold vedrørende lovgivningens tilblivelse kaster lys over dette problem. For det første var kravet om, at plantesundhedscertifikatet skal udstedes i oprindelseslandet, indeholdt i den oprindelige udgave af direktivet. Undtagelsesbestemmelsen i artikel 9, stk. 1, vedrørende andre tilfælde — »i det omfang de særlige forskrifter i bilag IV, del A, kan opfyldes andre steder end på oprindelsesstedet« — blev indført ved et ændringsdirektiv fra Rådet i 1989[25]. I tredje betragtning til dette direktiv anføres det, at det havde »vist sig at være nødvendigt at præcisere de i artikel 9, stk. 1... omhandlede forskrifter om, at det officielle plantesundhedscertifikat... skal udfærdiges i oprindelseslandet for de pågældende planter... [og at] undtagelserne fra denne forskrift [burde] fastsættes mere generelt, så det ikke er nødvendigt at ændre artikel 9, stk. 1, hver gang Kommissionen foretager en ændring af bilag IV«[26]. På tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv var citrusfrugter ikke anført i bilag IV, del A. De planter og planteprodukter, som var anført her, var heller ikke undergivet noget krav om oprindelsesmærkning. Det er imidlertid oplagt, at formålet med at indføre denne undtagelse var at opnå fleksibilitet, således at Rådet, når Kommissionen agtede at ændre bilag IV, ikke hver gang skulle ændre artikel 9,

25 — Direktiv 89/439, anført i fodnote 9 ovenfor.

26 — Der er klart en fejl i den engelske tekst her. I stedet for »so that artikel 9(1) need to be amended« skulle der have stået »need not be« (i den franske udgave »n'ait pas besoin«). Dette bekræftes af de øvrige sprogversioner.

stk. 1, for at tage højde for eventuelle ændringer.

44. For det andet blev citrusfrugter først føjet til bilag IV, del A, da Kommissionen i 1992 fuldstændigt erstattede bilag I-IV [27]. De relevante særlige krav er anført i punkt 16.1, 16.2, 16.3 og 16.4. Kravet om, at »emballagen skal være forsynet med et passende oprindelsesmærke«, kan derfor ikke have været med i Rådets overvejelser, da undtagelsen til artikel 9, stk. 1, blev udarbejdet. Rådet indførte senere det instrument, hvorved beføjelsen til — efter udtalelse fra Den Stående Fytosanitære Komité — at tilpasse bilag IV, og herunder fastsætte de »særlige krav«, blev delegeret til Kommissionen [28].

45. For så vidt angår citrusfrugter med oprindelse i tredjelande, hvor tre forskellige skadegørere vides at forekomme, fastsættes der i henholdsvis punkt 16.2, 16.3 og 16.4 i bilag IV, del A, et krav (som er formuleret lidt forskelligt i de tre tilfælde) om, at det skal være »officielt konstateret«, at frugterne har oprindelse i områder, der vides at være fri for den relevante skadegører, eller, hvis dette krav ikke kan opfyldes, at det gennem observation, stikprøveudtagning eller behandling i løbet af nærmere angivne perioder kan bekræftes, at der ikke er symptomer på disse. Med henblik på anvendelsen af artikel 9, stk. 1, er det klart, at ingen af de nævnte krav ville kunne opfyldes andre steder end i oprindelseslandet. Det er imidlertid almindelig kendt, at ingen af de omtalte plantesygdomme vides at forekomme på Cypern (idet sagsøgerne dog har taget det forbehold, at dette ikke nødvendigvis er tilfældet i den nordlige del af Cypern).

46. Efter min opfattelse er de omhandlede krav relevante i den forstand, at bevis for varernes oprindelse er nødvendigt for at kunne fastslå, at disse sygdomme ikke forekommer i frugternes oprindelsesland. Det er kort sagt nødvendigt at bevise, at de har oprindelse på Cypern. Herefter vil de særlige krav, som er fastsat i punkt 16.2, 16.3 og 16.4, ikke finde anvendelse.

47. På denne baggrund skal jeg nu undersøge, om artikel 9, stk. 1, gør det muligt at påberåbe den i samme bestemmelse fastsatte undtagelse, nemlig at plantesundhedscertifikatet — for så vidt som det heri fastslås, at »emballagen... [er] forsynet med et passende oprindelsesmærke« — kan udstedes i et andet land end oprindelseslandet.

48. Kommissionen medgav under retsmødet, at det særlige krav ikke kan opfyldes alene derved, at varerne er forsynet med et oprindelsesmærke, og at bevis for deres oprindelse således er nødvendigt. Kommissionen gjorde støttet af Det Forenede

27 — Direktiv 92/103, anført i fodnote 11 ovenfor.

28 — Artikel 3, stk. 6, artikel 5, stk. 3, og artikel 16a i direktivet, som ændret ved direktiv 89/439 og direktiv 91/683.

Kongerige og procesdeltagerne gældende, at det plantesundhedscertifikat, som udstedes af de tyrkiske myndigheder, udgør et tilstrækkeligt bevis. Det blev anført, at disse myndigheder kunne skaffe sig vished for, at frugterne havde oprindelse på Cypern, ved at undersøge de afskibningspapirer, som ledsager frugterne, herunder navnlig konnossementet, og at Det Forenede Kongerige nærede tillid til de tyrkiske myndigheder med hensyn til at bekræfte denne vished.

49. Jeg mener imidlertid ikke, at afskibningspapirerne kan godtgøre andet, end at varerne blev *afskibet* fra Cypern, hvilket Det Forenede Kongerige selv kunne konstatere. Det angives ikke heri, hvorfra frugterne oprindeligt kommer, eller blot hvor eller af hvem og med hvilken ret frugterne blev forsynet med oprindelsesmærket. Det er overvejende sandsynligt, at de tyrkiske myndigheder, da de anerkender den enhed, som kontrollerer den nordlige del af Cypern, i virkeligheden stoler på oprindelsescertifikater udstedt af denne. En sådan fremgangsmåde kunne i virkeligheden også være mere værd som garanti for frugternes faktiske oprindelse end afskibningspapirer. Det er imidlertid ikke blevet anført, at det er på grundlag af en sådan indirekte tillid til certificering foretaget af myndighederne i den nordlige del af Cypern, at Det Forenede Kongerige hidtil har godtaget de tyrkiske plantesundhedscertifikater. Under alle omstændigheder ville dette vanskeligt kunne forenes med Anastasiou I-dommen, hvor det med hensyn til direkte eksport fra den nordlige del af Cypern fastslås, at »[e]thvert problem med eller tvivl vedrørende et certifikat skal... meddeles eksportlandets myndigheder...«, og at et sådant samarbejde »ikke [kan] etableres med myndigheder, som hverken er anerkendte af Fællesskabet eller dets medlemsstater« [29].

50. Jeg anerkender, at Domstolen i forbindelse med ordningen med EUR.1-varecertifikater har fastslået, at der kan gøres undtagelser, når et sådant certifikat ikke kan fremlægges. I Huygen m.fl.-dommen [30] udtalte Domstolen, at der kunne tages hensyn til andre beviser for varens oprindelse, hvis udførselslandets myndigheder var ude af stand til at kontrollere dens oprindelse. Selv om det er myndighederne i udførselsstaten, der bedst kan vurdere rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som er afgørende for varens oprindelse, så var der — hvis de ikke var i stand til at gøre dette — intet til hinder for, at indførselslandets myndigheder undersøgte rigtigheden af et oprindelsescertifikat ved at tage hensyn til andre beviser [31]. Det supplerende bevis udgjordes i denne sag af den originale regning på de pågældende varer [32]. Jeg mener imidlertid ikke, at argumentationen i Huygen m.fl.-sagen uden videre kan overføres til nærværende sammenhæng. Selv hvis uofficielle dokumenter som regninger normalt er et bedre bevis for oprindelse end afskibningspapirer, så er og bliver det dog et faktum, at eventuelle undersøgelser af

29 — Præmis 63.
30 — Dom af 7.12.1993, sag C-12/92, Sml. I, s. 6381.
31 — Præmis 25 og 27.
32 — Præmis 7.

mistanker om svig eller blot simple fejl uvægerligt vil blive vanskeliggjort af de manglende muligheder for samarbejde med myndighederne i den nordlige del af Cypern. De tyrkiske myndigheder ville ikke på tilfredsstillende vis kunne erstatte de legitime myndigheder, nemlig Republikken Cyperns myndigheder, i nogen undersøgelse af de underliggende transaktioner, som iværksættes på befaling af og i samarbejde med myndighederne i en medlemsstat. Det kunne tilføjes, at en forkert eller svigagtig angivelse af oprindelse for en enkelt forsendelse af angrebne frugter kunne få konsekvenser for plantesundheden i Fællesskabet, som er langt alvorligere og mere vidtrækkende end de begrænsede og i hovedsagen økonomiske konsekvenser, som en sådan forkert angivelse ville indebære i toldmæssig henseende under EUR.1-ordningen.

51. Jeg mener derfor, at mens det er muligt at godtage et plantesundhedscertifikat udstedt af de tyrkiske myndigheder for så vidt angår den første del af det særlige krav, som er fastsat i punkt 16.1 i bilag IV, del A, nemlig at »frugterne [skal være] fri for stilke og blade«, så gælder dette ikke for så vidt angår den anden del af kravet, nemlig at »emballagen skal være forsynet med et passende oprindelsesmærke«.

52. På baggrund af min konklusion vedrørende spørgsmålet, om et plantesundhedscertifikat, som er udstedt af myndighederne i et afsenderland vedrørende indførsel af citrusfrugter fra tredjelande til Fællesskabet, kan godtages, er det ikke nødvendigt at behandle de øvrige aspekter, som House of Lords har forelagt i sagen, nemlig under hvilke omstændigheder de tyrkiske myndigheder udførte deres undersøgelser, og procesdeltagernes påståede misbrug af rettigheder i henhold til fællesskabsretten. Jeg vil lade det være nok at sige, at hvis Domstolen godtager min hovedtese vedrørende afsenderlandes udstedelse af plantesundhedscertifikater, men er uenig i min analyse af virkningerne af direktivets artikel 9, stk. 1, for så vidt angår citrusfrugter, vil jeg være tilbøjelig til at godtage de argumenter vedrørende disse spørgsmål, som er fremført af procesdeltagerne, Det Forenede Kongerige og Kommissionen, af de grunde, der er anført i sammendraget af deres argumenter i punkt 22 og 23 ovenfor.

V — Forslag til afgørelse

53. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, der er forelagt af House of Lords, som følger:

»En medlemsstat kan tillade indførsel på sit område af planter, som har oprindelse i et tredjeland, og som er angivet i bilag V, del B, til Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i Fællesskabet af skadegørere på planter eller planteprodukter og mod deres spredning inden for Fællesskabet, når disse planter alene er ledsaget af et plantesundhedscertifikat udstedt af et andet tredjeland end oprindelseslandet, hvorfra planterne er blevet transporteret til Fællesskabet, hvis det for så vidt angår planter, der er undergivet særlige krav fastsat i direktivets bilag IV, del A, gælder, at disse særlige krav kan opfyldes i det tredjeland, som har udstedt plantesundhedscertifikatet. Det særlige krav om, at emballagen til citrusfrugter skal være forsynet med et passende oprindelsesmærke, kan ikke opfyldes andre steder end på oprindelsesstedet, når der er tale om citrusfrugter, som angives at have oprindelse i den del af Cypern, der ligger nord for De Forenedes Nationers stødpudezone.«