CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY
van 24 februari 2000 *

I — Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van het House of Lords (Verenigd Koninkrijk) vindt zijn oorsprong in de reactie van bedrijven die citrusvruchten van oorsprong uit het ten noorden van de bufferzone van de Verenigde Naties gelegen gedeelte van Cyprus uitvoeren, op de beslissing van het Hof in het arrest Anastasiou e.a.[1] (hierna: „arrest Anastasiou I"), dat de autoriteiten van een lidstaat bij de invoer van citrusvruchten uit Cyprus geen andere gezondheidscertificaten mogen aanvaarden dan die welke door de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus zijn afgegeven. Na dat arrest zijn de betrokken bedrijven hun producten naar de Gemeenschap gaan uitvoeren via een Turkse haven waar de bevoegde Turkse autoriteiten gezondheidscertificaten afgeven. Ofschoon de zaak verband houdt met de moeilijke politieke situatie op Cyprus[2], betreffen de rechtsvragen het stelsel van gezondheidscontrole van in de Gemeenschap ingevoerde planten en plantaardige producten van oorsprong uit derde landen.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Arrest van 5 juli 1994 (C-432/92, Jurispr. blz. I-3087, punt 65 en dictum).

2 — Voor een overzicht zie punt 13 van het arrest Anastasiou en de punten 9 tot en met 14 van de conclusie van advocaat-generaal Gulmann.

II — Feitelijke en juridische context

i) *Gemeenschapsrechtelijke bepalingen*

2. Richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen[3], heeft tot doel de daling van de plantenproductie in de Gemeenschap tegen te gaan door beschermingsmaatregelen tegen het binnendringen van schadelijke organismen.[4] Daartoe legt zij de lidstaten de verplichting op een aantal voorschriften vast te stellen betreffende het binnenbrengen op hun grondgebied van planten en plantaardige producten uit andere lidstaten en uit derde landen.

3. Aangaande invoer uit derde landen bepaalt artikel 12[5] van de richtlijn, in de versie die hier van toepassing is:

3 — PB L 26, blz. 20 (hierna: „richtlijn"). De initiële titel werd gewijzigd door richtlijn 91/683/EEG van de Raad van 19 december 1991 (PB L 376, blz. 29).

4 — Zie de tweede, de derde, de vierde, de vijfde en de zevende overweging van de considerans van de richtlijn.

5 — Gewijzigd bij richtlijn 80/392/EEG van de Raad van 18 maart 1980 (PB L 100, blz. 32); richtlijn 85/574/EEG van de Raad van 19 december 1985 (PB L 372, blz. 25), en richtlijn 91/683 (reeds aangehaald). Anders dan de Republiek Turkije is de Republiek Cyprus geen partij bij het Internationaal verdrag voor de bescherming van planten, vermeld in artikel 12, lid 1, sub b, van de richtlijn. Ter terechtzitting is gezegd dat de Republiek Cyprus het verdrag in 1999 heeft ondertekend.

„1. De lidstaten schrijven ten aanzien van het op hun grondgebied binnenbrengen van de in bijlage V, deel B, genoemde planten, plantaardige producten of ander materiaal, van herkomst uit derde landen, ten minste voor:

a) dat deze planten, plantaardige producten of ander materiaal, alsmede hun verpakking, officieel grondig worden onderzocht en wel geheel of aan de hand van een representatief monster en dat zo nodig ook de vervoermiddelen officieel worden onderzocht, teneinde, voor zover dit kan worden geconstateerd, na te gaan:

— of zij niet zijn aangetast door de in bijlage I, deel A, genoemde schadelijke organismen,

— ten aanzien van de in bijlage II, deel A, genoemde planten of plantaardige producten, of deze niet zijn aangetast door de schadelijke organismen die daarbij in dat deel van die bijlage worden genoemd,

— ten aanzien van de in bijlage IV, deel A, genoemde planten, plantaardige producten of ander materiaal, of deze beantwoorden aan de bijzondere eisen die daarbij in dat deel van die bijlage worden genoemd;

b) dat deze vergezeld dienen te gaan van de in de artikelen 7 en 8 voorgeschreven certificaten, en dat het gezondheidscertificaat niet meer dan 14 dagen vóór de datum waarop de planten, plantaardige producten of ander materiaal het land van verzending hebben verlaten, mag zijn opgesteld. De in de artikelen 7 en 8 voorgeschreven certificaten worden afgegeven door diensten die daartoe bevoegd zijn in het kader van het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten of — voor landen die geen partij bij dit Verdrag zijn — op grond van de wettelijke bepalingen of voorschriften van het land. Er kunnen volgens de procedure van artikel 16 lijsten worden opgesteld van de diensten die in de verschillende derde landen bevoegd zijn om de certificaten af te geven.

(...)"

4. Artikel 7, lid 1,[6] van de richtlijn bepaalt:

„Wanneer op grond van het in artikel 6, leden 1 en 2, voorgeschreven onderzoek kan worden aangenomen dat aan de in dat artikel genoemde voorwaarden is voldaan, kan een gezondheidscertificaat volgens het in bijlage VIII, deel A, opgenomen model worden afgegeven (...)"

Artikel 8, lid 2,[7] van de richtlijn bepaalt:

„Wanneer planten, plantaardige producten of ander materiaal uit een van de lidstaten in een tweede lidstaat zijn opgesplitst of opgeslagen of anders zijn verpakt en vervolgens in een derde lidstaat worden binnengebracht, is de tweede lidstaat vrijgesteld van een nieuw onderzoek overeenkomstig artikel 6 indien officieel is vastgesteld dat deze producten op zijn grondgebied niet hebben blootgestaan aan risico's waardoor deze niet meer zouden voldoen aan de in artikel 6 genoemde voorwaarden. In dat geval wordt een gezondheidscertificaat voor herverzending volgens het in bijlage VIII, deel B, voorkomende model afgegeven, opgesteld in ten minste één officiële taal van de Gemeenschap (...). Dit certificaat moet worden gehecht aan het door de eerste lidstaat afgegeven gezondheidscertificaat of een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift daarvan. Dit certificaat kan ‚gezondheidscertificaat voor wederuitvoer' worden genoemd. (...)"

5. Artikel 6[8] van de richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten schrijven ten aanzien van het binnenbrengen in een andere lidstaat van de in bijlage V genoemde planten, plantaardige producten of ander materiaal ten minste voor dat deze, alsmede hun verpakking, officieel grondig worden onderzocht en wel geheel of aan de hand van een representatief monster en dat zo nodig ook de gebruikte vervoermiddelen officieel worden onderzocht, ten einde na te gaan:

a) of zij niet zijn aangetast door de in bijlage I, deel A, genoemde schadelijke organismen;

b) ten aanzien van de in bijlage II, deel A, genoemde planten of plantaardige producten, of deze niet zijn aangetast door de schadelijke organismen die daarbij

6 — Gewijzigd bij richtlijn 85/574 (reeds aangehaald).

7 — Gewijzigd bij richtlijn 85/574 (reeds aangehaald).

8 — Zoals gewijzigd bij richtlijn 91/683 (reeds aangehaald).

in dat deel van die bijlage worden genoemd;

c) ten aanzien van de in bijlage IV, deel A, genoemde planten, plantaardige producten of ander materiaal, of deze beantwoorden aan de bijzondere eisen die daarbij in dat deel van die bijlage worden genoemd.

(...)

4. (...)

Het officiële onderzoek als bedoeld in de leden 1, 2 en 3, wordt overeenkomstig de volgende bepalingen verricht:

a) het moet betrekking hebben op alle relevante planten of plantaardige producten die de producent teelt, produceert of gebruikt of die anderszins op zijn bedrijf aanwezig zijn, alsmede op het gebruikte groeimedium;

b) het moet worden verricht op het bedrijf, bij voorkeur op de plaats van productie;

c) het moet regelmatig, en ten minste eenmaal per jaar, op daartoe geschikte tijdstippen worden verricht, en ten minste door middel van visuele waarneming, onverminderd de in bijlage IV genoemde bijzondere eisen; de verdere werkzaamheden kunnen plaatsvinden wanneer zulks overeenkomstig lid 7 is voorgeschreven.

Iedere producent bij wie op grond van de leden 1 tot en met 4 het in de tweede alinea bedoelde officiële onderzoek moet worden verricht, wordt in een officieel register opgenomen onder een registratienummer dat zijn identificatie mogelijk maakt. De Commissie heeft desgevraagd toegang tot de aldus opgestelde officiële registers (...)"

Artikel 9, lid 1,[9] van de richtlijn bepaalt:

„In het geval van planten, plantaardige producten of andere materialen waarop de bijzondere eisen van bijlage IV, deel A, van toepassing zijn, moet het uit hoofde van artikel 7 vereiste officiële fytosanitaire certificaat in het land van oorsprong van de planten, plantaardige producten en andere

9 — Zoals gewijzigd bij richtlijn 89/439/EEG van de Raad van 26 juni 1989 (PB L 212, blz. 106).

materialen zijn afgegeven. Deze bepaling is niet van toepassing:

— wat hout betreft, indien (...)

— in de overige gevallen, voor zover ook op andere plaatsen dan de plaats van oorsprong kan worden voldaan aan de bijzondere voorschriften van bijlage IV, deel A."

6. Bijlage V bij de richtlijn heeft als opschrift „Planten, plantaardige producten en ander materiaal die, wanneer zij van oorsprong zijn uit de Gemeenschap, op de plaats van productie aan een plantenziektekundig onderzoek moeten worden onderworpen voordat zij binnen de Gemeenschap worden verzonden of die, wanneer zij van oorsprong zijn uit gebieden buiten de Gemeenschap, in het land van oorsprong of van verzending aan een plantenziektekundig onderzoek moeten worden onderworpen voordat zij in de Gemeenschap mogen worden binnengebracht". [10] Citrusvruchten worden vermeld onder de in deel B van bijlage V bij de richtlijn opgenomen planten en plantaardige producten.

7. Bijlage IV, deel A, bij de richtlijn stelt bijzondere eisen voor „vruchten van *Citrus* L., *Fortunella* Swingle, *Poncirus* Raf., en hybriden daarvan, van oorsprong uit derde landen". [11] Zij schrijft voor, dat de vruchten van de steel moeten zijn ontdaan en dat „de oorsprong op adequate wijze" op de verpakking „moet zijn vermeld". Vruchten van oorsprong uit derde landen waarvan bekend is dat bepaalde ziektes daar voorkomen, moeten zijn vergezeld van een passend officieel certificaat. Vaststaat evenwel dat deze ziekten op Cyprus niet voorkomen. Daarentegen kunnen citrusvruchten uit Cyprus aangetast zijn door de in de bijlagen I en II bij de richtlijn genoemde schadelijke organismen. Als meest zorgwekkende organismen voor citrusvruchten uit Cyprus gelden *Thrips palmi* Karny (punt a24) en *Xylella fastidiosa* (punt b1), die zijn vermeld in bijlage I, deel A, hoofdstuk I, bij de richtlijn alsook *Scirothirps aurantii* Faure (punt a25), dat is vermeld in bijlage II, deel A, hoofdstuk I.

ii) *Internationaal verdrag voor de bescherming van planten*

8. Ofschoon het op 6 december 1951 te Rome gesloten Internationaal verdrag voor de bescherming van planten [12] (hierna: „verdrag") de fytosanitaire wetgevingen tot op zekere hoogte heeft geharmoniseerd,

10 — Zoals gewijzigd bij richtlijn 92/98/EEG van de Raad van 16 november 1992 (PB L 352, blz. 1). Het oorspronkelijke opschrift ervan luidde: „Planten, plantaardige producten of andere materialen die, om in alle lidstaten te worden binnengelaten, door het land van oorsprong of het land van verzending aan een plantenziektekundig onderzoek dienen te worden onderworpen".

11 — Deze bijzondere eisen werden toegevoegd in bijlage IV, deel A, van richtlijn 92/103/EEG van de Commissie van 1 december 1992 tot wijziging van de bijlagen I tot en met IV bij richtlijn 77/93/EEG van de Raad betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen (PB L 363, blz. 1).

12 — United Kingdom Treaty Series nr. 16 (1954); Trb. 1981, nr. 27.

bleek nadere harmonisatie in de vorm van een richtlijn noodzakelijk, ongeacht deze internationale samenwerking. [13] Artikel IV, lid 1, van het verdrag bepaalt met name:

„Elke verdragsluitende partij zal zo spoedig en zo goed mogelijk maatregelen treffen voor:

a) het instellen van een officiële organisatie ter bescherming van planten met de volgende voornaamste functies:

i) het onderzoeken van planten te velde, van cultuurgrond (met inbegrip van velden, aanplantingen, kwekerijen, tuinen en kassen) en van opgeslagen of vervoerd wordende planten en plantaardige producten, speciaal met het doel het voorkomen, het uitbreken en het verspreiden van ziekten van planten te melden en deze te bestrijden;

(...)

iv) het afgeven van certificaten betrekking hebbende op de gezondheidstoestand en oorsprong van zendingen planten en plantaardige producten (...)

(...)"

iii) *Het arrest Anastasiou I*

9. De Turkse gemeenschap die is gevestigd in het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus (hierna: „noordelijk gedeelte van Cyprus") heeft zich uitgeroepen tot „Turkse Republiek Noord-Cyprus" (hierna: „TRNC") die evenwel niet door de Gemeenschap of door een van haar lidstaten is erkend. Laatstgenoemden erkennen de Republiek Cyprus als soevereine staat waarvan het grondgebied het gehele eiland, met uitzondering van de „sovereign base areas" van het Verenigd Koninkrijk omvat. In het arrest Anastasiou I heeft het Hof de vraag van de High Court of Justice (England and Wales) onderzocht of het gemeenschapsrecht, gelet op de richtlijn, de lidstaten verbood dan wel hen verplichtte de invoer te aanvaarden van onder meer citrusvruchten van oorsprong uit Cyprus, die zijn vergezeld van gezondheidscertificaten die zijn afgegeven door de Turkse gemeenschap van het noordelijk gedeelte van Cyprus en niet door ambtenaren die daartoe door de Republiek Cyprus zijn gemachtigd.

13 — Zesde en zevende overweging van de considerans van de richtlijn.

10. Het Hof heeft in bedoeld arrest verklaard:

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

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

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

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

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

66 De bijzondere situatie van Cyprus, die verband houdt met de feitelijke deling van het eiland (...), is niet van dien aard, dat zij met betrekking tot de uitvoer van producten uit het noorde-

lijk gedeelte van het eiland, de uiteindelijk gegeven uitlegging met betrekking tot (...) de gezondheidscertificaten kan wijzigen."

11. Het Hof verklaarde eveneens, dat de certificaten inzake goederenverkeer EUR.1 die zijn afgegeven door de Turkse gemeenschap van het noordelijk gedeelte van Cyprus, in het kader van de toepassing van de bij de associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Cyprus ingevoerde preferentiële tarieven, niet kunnen worden toegelaten als bewijs dat de goederen van oorsprong zijn uit Cyprus. [14] In het arrest heet het: „Het stelsel van de certificaten inzake goederenverkeer als bewijsmiddelen voor de oorsprong van de producten berust op het beginsel van wederzijds vertrouwen en samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de staat van uitvoer en die van de staat van invoer". [15] Daadwerkelijke samenwerking met de autoriteiten van een niet-erkende entiteit is uitgesloten. [16]

iv) *De onderhavige zaak*

12. Na het arrest Anastasiou I hebben twee ondernemingen die citrusvruchten en aardappelen uit het noordelijk gedeelte van Cyprus in het Verenigd Koninkrijk invoerden en die in die zaak hadden geïntervenieerd in het hoofdgeding, namelijk Cypfruvex (UK) Limited en Cypfruvex Fruit and Vegetable (Cypfruvex) Enterprises Limited (hierna: „interveniënten"), een nieuwe overeenkomst gesloten met een Turkse vennootschap, Citex, die eigenlijk tot dezelfde groep behoort. De vaartuigen met citrusvruchten leggen nu aan in de Turkse haven van Mersin, waar de bevoegde Turkse autoriteiten certificaten afgeven waaruit blijkt dat de vruchten overeenkomstig de toepasselijke wetgeving zijn onderzocht en conform zijn aan de in het land van invoer toepasselijke fytosanitaire regeling. Het oponthoud in de haven duurt in de regel minder dan 24 uur. De vruchten worden niet uitgeladen noch ingeklaard. Afzonderlijke cognossementen worden opgesteld voor hun verzending naar Turkije en vanuit Turkije naar het land van invoer. Aangezien de certificaten inzake goederenverkeer EUR.1 niet worden afgegeven door de autoriteiten van de Republiek Cyprus, genieten de goederen bij binnenkomst in de Gemeenschap niet de door de associatieovereenkomst met de Republiek Cyprus ingevoerde preferentiële tarieven. Voor aardappelen gelden dezelfde regels.

13. S. P. Anastasiou (Pissouri) Limited en een bepaald aantal andere producenten en exporteurs van citrusvruchten en aardappelen, die in het ten zuiden van de bufferzone van de Verenigde Naties gelegen gedeelte van Cyprus zijn gevestigd, die ook het beroep hebben ingesteld dat leidde tot het arrest Anastasiou I (hierna: „verzoeksters"), hebben de High Court of Justice in het kader van dat geschil verzocht te verklaren dat de Minister of Agriculture, Fisheries and Food (hierna: „verweerder") de binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk van de in het noordelijk gedeelte van

14 — Overeenkomst van 19 december 1972 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus, die als bijlage aan verordening (EEG) nr. 1246/73 van de Raad van 14 mei 1973 is gehecht (PB 1973, L 133, blz. 1).

15 — Punt 38 van het arrest.

16 — Punten 38 tot en met 41 van het arrest.

Cyprus geproduceerde citrusvruchten of aardappelen moet weigeren, tenzij zij vergezeld zijn van gezondheidscertificaten van de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus. Ook in deze zaak zijn de interveniënten tussengekomen ter ondersteuning van verweerders conclusies. Voor citrusvruchten is de vordering in eerste aanleg en in hoger beroep bij de Court of Appeal verworpen, waarop verzoeksters de onderhavige hogere voorziening bij het House of Lords hebben ingesteld. Voor aardappelen is de vordering toegewezen; er is geen hoger beroep ingesteld, waarschijnlijk omdat aardappelen van oorsprong uit Cyprus vatbaar kunnen zijn voor de in bijlage IV, deel A, van de richtlijn genoemde ziekten die alleen in het teeltgebied kunnen worden vastgesteld.

14. Het House of Lords vroeg zich af, „of ingeval de interveniënten deze citrusvruchten met de door de TRNC afgegeven certificaten niet wettig rechtstreeks in het Verenigd Koninkrijk kunnen invoeren, zij die vruchten kunnen importeren via een omweg langs een Turkse haven van waaruit zij, vergezeld van in deze haven afgegeven gezondheidscertificaten, worden doorgezonden naar het Verenigd Koninkrijk door een Turkse vennootschap die in feite dezelfde persoon is als de exporterende vennootschappen", en heeft het House of Lords het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over volgende vragen:

„1) Mag een lidstaat krachtens artikel 12, lid 1, sub b, van richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de lidstaten van voor planten of voor plantaardige producten schadelijke organismen, zoals gewijzigd (hierna: ‚richtlijn'), toestaan (en, zo ja, onder welke omstandigheden en voorwaarden) dat planten in de zin van de richtlijn (hierna: ‚planten') van oorsprong uit derde landen, als vermeld in bijlage V, deel B, bij de richtlijn, op zijn grondgebied worden binnengebracht, wanneer deze planten slechts vergezeld gaan van een gezondheidscertificaat dat is afgegeven door een derde land vanwaar de planten naar de Gemeenschap zijn gebracht, en niet van een door het derde land van oorsprong afgegeven gezondheidscertificaat?

2) Maakt het voor het antwoord op de eerste vraag enig verschil, en, zo ja, in hoeverre, indien op de betrokken planten de bijzondere eisen van bijlage IV, deel A, 1, bij de richtlijn van toepassing zijn, waaraan in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn in andere derde landen dan in het derde land van oorsprong kan worden voldaan?

3) Moet het arrest van het Hof van Justitie van 5 juli 1994 (Anastasiou, C-432/92, Jurispr. blz. I-3087) aldus worden uitgelegd en toegepast, dat het de nationale autoriteiten van een lidstaat verbiedt de invoer toe te staan van citrusvruchten van oorsprong uit het ten noorden van de VN-bufferzone gelegen gedeelte van Cyprus, wanneer deze producten vergezeld gaan van een gezondheidscertificaat dat is afgegeven door de autoriteiten van een ander

derde land, vanwaar die citrusvruchten naar de Gemeenschap zijn gebracht?

4) Maakt het voor de antwoorden op voormelde vragen enig verschil, wanneer

a) de betrokken planten nimmer zijn ingevoerd in het derde land waar het begeleidende gezondheidscertificaat is afgegeven, in die zin dat de producten nimmer zijn gelost en nimmer de douanegrens hebben overschreden; en/of

b) aan de op de betrokken planten van toepassing zijnde bijzondere eisen reeds in het land van oorsprong was voldaan?

5) Maakt het voor de antwoorden op de eerste twee vragen enig verschil, wanneer in een derde land, niet zijnde het land van oorsprong, voor de betrokken planten om een certificaat wordt verzocht, niet om plantenziektekundige redenen, maar om geen gezondheidscertificaat te hoeven verkrijgen van de daartoe bevoegde autoriteiten in het land van oorsprong?"

III — Bij het Hof ingediende opmerkingen

15. Verzoeksters, interveniënten, de Helleense Republiek, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben schriftelijke en mondelinge opmerkingen gemaakt. Volgens interveniënten, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie kunnen de citrusvruchten van oorsprong uit Cyprus wettig worden ingevoerd, wanneer passende gezondheidscertificaten zijn afgegeven door de bevoegde autoriteiten van een ander derde land dan de Republiek Cyprus, van waaruit de producten naar de Gemeenschap worden heruitgevoerd. Verzoeksters en de Helleense Republiek stellen het tegendeel, namelijk dat die invoer in strijd is met de richtlijn, tenzij de betrokken producten zijn vergezeld van door de bevoegde autoriteiten van het derde land van oorsprong, in casu de Republiek Cyprus, afgegeven gezondheidscertificaten.

i) *Argumenten voor het toestaan van invoer*

16. In grote lijnen luiden de argumenten voor het toestaan van invoer in omstandigheden als die in de onderhavige zaak als volgt. Gewoonlijk en op goede praktische gronden worden de in derde landen „van verzending" afgegeven gezondheidscertificaten algemeen aanvaard; ter terechtzitting heeft de advocaat van het Verenigd Koninkrijk het voorbeeld gegeven van bomen die in het noorden van de Verenigde Staten worden omgehakt en vóór uitvoer naar de Gemeenschap voor langer dan veertien dagen voor verwerking naar Canada worden gebracht, waarna het door de Ver-

enigde Staten afgegeven certificaat niet meer aan artikel 12, lid 1, sub b, van de richtlijn voldoet. Slechts in bijzondere gevallen is het dus onontbeerlijk dat het certificaat in het land van oorsprong van de planten wordt afgegeven. [17] Met het oog op de totstandbrenging van de interne markt heeft de richtlijn sinds 1993 twee verschillende regelingen ingevoerd, een voor communautaire planten, die is gebaseerd op de registratie van de producenten en de controle op de planten op hun plaats van productie [18], en een tweede voor de invoer uit derde landen die de invoer van bepaalde planten verbiedt, andere onderwerpt aan bijzondere eisen en in andere gevallen (bijvoorbeeld voor appels en peren) alleen een gezondheidscertificaat voorschrijft. Voor vele planten wordt geen certificaat verlangd. Ofschoon er twee regelingen zijn, gelden voor elk ervan hetzelfde beschermingsniveau.

17. Uit de oorspronkelijke versie van het opschrift van bijlage V bij de richtlijn bleek duidelijk dat planten aan een plantenziektekundig onderzoek in het land van oorsprong of in het land van verzending kunnen worden onderworpen. Deze versie is in 1993 gehandhaafd voor producten uit derde landen, ook nadat zij was afgeschaft voor planten van oorsprong uit de lidstaten, zoals blijkt uit punt 6 supra. Dat strookt met artikel 9, lid 1, van de richtlijn, dat thans alleen van toepassing is op planten uit derde landen: uit het bepaalde dat alleen aan een aantal in bijlage IV, deel A, van de richtlijn vastgestelde bijzondere eisen in het land van oorsprong moeten worden voldaan, volgt dat het certificaat elders kan worden afgegeven, aangezien geen enkele bepaling voorziet in de afgifte van meerdere en verschillende gezondheidscertificaten. Deze situatie kan worden vergeleken met die welke gold onder de oorspronkelijke versie van artikel 9, lid 1, van de richtlijn, dat verlangde dat een certificaat werd afgegeven waarin de betrokken producten naast de eisen van de artikelen 7 en 8 conform werden verklaard met de bijzondere eisen. Voor citrusvruchten van oorsprong uit Cyprus of Turkije gelden als bijzondere eisen alleen dat de vruchten van de steel en de bladeren zijn ontdaan en dat de oorsprong op adequate wijze op de verpakking wordt vermeld. Of aan deze eisen is voldaan kan visueel worden gecontroleerd net als het ontbreken van besmetting door de in de bijlagen I en II van de richtlijn genoemde organismen, zodat niets zich verzet tegen het aanvaarden van een na passende controle van de producten door een derde land afgegeven certificaat.

18. Artikel 9 van de richtlijn — en niet artikel 12 — bepaalt wie gezondheidscertificaten voor niet-communautaire producten afgeeft. De verwijzing in artikel 12, lid 1, van de richtlijn, dat het afgeven van certificaten voor plantaardige producten uit derde landen regelt, naar het in artikel 7 voorgeschreven certificaat heeft alleen betrekking op de aard en vorm van het certificaat. Artikel 12, lid 1, kan niet aldus worden opgevat dat het de in artikel 6, lid 4, voor communautaire producten voorgeschreven voorwaarden uitbreidt tot de procedure voor de afgifte van certificaten voor planten uit derde landen, want dan

17 — Uit artikel 2, lid 1, sub a, van de richtlijn volgt dat citrusvruchten „planten" zijn veeleer dan „plantaardige producten".

18 — Zie artikel 6, lid 4, van de richtlijn.

wordt voorbijgegaan aan het feit dat de richtlijn twee verschillende regelingen omvat, en komt men tot absurde resultaten zoals de verplichting voor de producenten van derde landen zich te laten registreren. Bovendien worden de uitzonderingen van artikel 9, lid 1, zinloos. Vóór de invoering van de twee regelingen in 1993 zweeg artikel 6 van de richtlijn over de plaats van inspectie van de communautaire producten. Het zou onevenredig zijn een voorwaarde te stellen inzake de afgifte van certificaten in het derde land van oorsprong, aangezien dat niet nodig is om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken. De verplichting van artikel 12, lid 1, sub a, zich te onderwerpen aan andere systematische controles bij invoer, zou in die omstandigheden ook nutteloos zijn, en in strijd met artikel 40, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34, lid 2, EG) en de fytosanitaire overeenkomst van de WTO onevenredig [19] en discriminerend zijn.

19. Artikel 8 van de richtlijn, waar ook artikel 12, lid 1, naar verwijst, betreft alleen gevallen waarin de planten zijn opgesplitst, opgeslagen of herverpakt na uit hun land van oorsprong te zijn uitgevoerd; een certificaat van herverzending, het zogenaamde gezondheidscertificaat van herverzending, moet dan worden afgegeven door de bevoegde plaatselijke autoriteiten en bij het oorspronkelijke gezondheidscertificaat worden gevoegd. Dat betekent niet dat de autoriteiten van het land van verzending geen gezondheidscertificaat kunnen afgeven, wanneer de goederen geen enkele bewerking hebben ondergaan.

19 — Arrest van 8 april 1992, Mignini (C-256/90, Jurispr. blz. I-2651).

20. Aangaande het verdrag worden niet alle doelstellingen ervan, bijvoorbeeld die met betrekking tot de productieomstandigheden in derde landen, door de richtlijn nagestreefd.

21. Het arrest Anastasiou I betrof alleen de uitlegging van de woorden „diensten die daartoe bevoegd zijn" in artikel 12, lid 1, sub b, van de richtlijn, en is irrelevant voor het onderhavige geschil. Problemen van samenwerking met ambtenaren van een niet-erkende entiteit, rijzen niet met betrekking tot Turkse ambtenaren.

22. Aangaande de omstandigheden waarin de certificaten in casu zijn afgegeven, stelt de richtlijn geen enkele voorwaarde inzake het lossen van vaartuigen, het overschrijden van de douanegrenzen of het oponthoud in het land van verzending. Of is voldaan aan dergelijke voorwaarden, die hoe dan ook irrelevant zijn om te bepalen of de bevoegde autoriteiten de vereiste controles kunnen uitvoeren, valt niet te controleren. Dat de goederen Turkije zijn binnengekomen, is irrelevant, aangezien het gezondheidscertificaat tot doel heeft te bewijzen dat de goederen voldoen aan de regeling van het land van *invoer*. De beginselen van de internationale hoffelijkheid verbieden iedere inmenging in de handelingen van ambtenaren van een vreemde staat op het grondgebied van die staat. Het gezondheidscertificaat hoeft alleen te zijn opgesteld op de plaats waar de planten zich vóór invoer in de Gemeenschap het laatst bevonden, ook al is reeds voldaan aan alle bijzondere eisen in het land van oorsprong.

23. Gelet op voorgaande argumenten, is de mogelijkheid om gezondheidscertificaten te verkrijgen in een derde land van verzending, zijnde een ander land dan het land van oorsprong van de planten, in de richtlijn voorzien, en vormt het beroep op die mogelijkheid voor citrusvruchten van oorsprong uit het noordelijk gedeelte van Cyprus geen misbruik. Hier wordt alleen een beroep gedaan op een door het gemeenschapsrecht verleend recht, anders dan in situaties waarin het gemeenschapsrecht wordt gebruikt voor doelstellingen die anders naar nationaal recht onwettig zouden zijn.

ii) *Argumenten tegen het toestaan van invoer*

24. Het voor de citrusvruchten uit derde landen door artikel 12, lid 1, van de richtlijn verlangde gezondheidscertificaat moet door de autoriteiten van het land van oorsprong worden afgegeven. Het in artikel 12, lid 1, sub a, bedoelde grondige onderzoek is niet beperkt tot controles aan de grens bij invoer in de Gemeenschap, want deze controles zijn slechts facultatief en kennen hoe dan ook belangrijke beperkingen. [20] Dit grondig onderzoek moet ook voorafgaan aan de afgifte van de in artikel 12, lid 1, sub b, bedoelde gezondheidscertificaten. Dit standpunt wordt gestaafd door de verwijzing naar artikel 7 van de richtlijn, dat weer verwijst naar artikel 6, leden 1 en 2, en dus impliciet naar de voorwaarden van artikel 6, lid 4. Ofschoon dit laatste artikel niet rechtstreeks van toepassing is op derde landen, is de Gemeenschap gerechtigd de invoer van planten uit derde landen aan soortgelijke vereisten te onderwerpen. Het zou in strijd zijn met de doelstelling van de richtlijn minder strenge controles op de invoer uit derde landen — zoals een visuele inspectie in het scheepsruim, de haven van het land van verzending of bij het overschrijden van de gemeenschapsgrens — te aanvaarden dan op communautaire planten die op de plaats van productie worden gecontroleerd. Ook blijkens het door artikel IV, lid 1, sub a-i, van het verdrag ingevoerde stelsel van controle op de planten te velde en op de cultuurgrond is een grondig onderzoek slechts mogelijk in het land van oorsprong. De in het model van gezondheidscertificaat in bijlage VIII, deel A, bij de richtlijn genoemde geschikte procedures moeten aldus worden opgevat, dat zij verwijzen naar deze bepaling van het verdrag.

25. Volgens artikel 8 van de richtlijn kan een derde land van verzending van waaruit de producten worden herverzonden, uitgaan van het reeds in het land van oorsprong verrichte oorspronkelijke grondige onderzoek, dat blijkens het model van certificaat van herverzending in bijlage VIII, deel B, bij de richtlijn in het land van oorsprong reeds heeft plaatsgevonden. Voor citrusvruchten kan aan de bijzondere eis van bijlage IV, deel A, dat de oorsprong op adequate wijze op de verpakking moet zijn vermeld, slechts worden voldaan door een controle in het land van oorsprong [21], met het gevolg dat niet is voldaan aan de in artikel 9, lid 1, van de richtlijn gestelde

20 — Arrest Anastasiou, punt 62.

21 — Zie punt 39 van het arrest Anastasiou over de controle van de oorsprong van planten aan de hand van certificaten inzake goederenverkeer EUR.1.

voorwaarde voor de afgifte van een gezondheidscertificaat in een derde land. Voorts ware het absurd indien het loutere feit dat de bijzondere eis dat de vruchten van de steel zijn ontdaan, na uitvoer uit het land van oorsprong visueel kan worden gecontroleerd, meebracht dat de controles op de in de bijlagen I en II bij de richtlijn genoemde schadelijke organismen — waarvoor kennis en beheersing van de productievoorwaarden is vereist — ook na oorspronkelijke uitvoer naar een ander derde land konden worden verricht. Ter terechtzitting betwijfelde de raadsman van Anastasiou of bepaalde microscopische insecten door middel van een summiere visuele inspectie kunnen worden ontdekt. Krachtens artikel 9, lid 1, kan dus slechts buiten het land van oorsprong worden gecertificeerd dat is voldaan aan de bijzondere eisen van bijlage IV, deel A, voor zover ook elders aan die eisen kan worden voldaan. Deze certificering vult het oorspronkelijke gezondheidscertificaat aan waarvan het model in bijlage VIII, deel A, een vakje bevat voor een „toegevoegde verklaring". Bovendien, aangezien artikel 9, lid 1, een beperkte uitzondering op het beginsel van de certificering in het land van oorsprong van de planten toestaat, mag het niet worden toegepast wanneer zoals in casu in het land van oorsprong in feite kan worden gecertificeerd dat aan alle bijzondere eisen van bijlage IV, deel A, is voldaan.

26. De verwijzing in het opschrift van bijlage V bij de richtlijn naar plantenziektekundig onderzoek in het land van verzending is kennelijk misleidend, omdat zij onverenigbaar is met inhoud en doel van de richtlijn. Deze discrepantie was bijzonder opvallend toen de oorspronkelijke versie van artikel 9, lid 1, van kracht was; daarbij werd namelijk uitdrukkelijk voorgeschreven dat naast de door de artikelen 7 en 8 van de richtlijn voorgeschreven certificaten, in het land van oorsprong van de in bijlage IV, deel A, genoemde producten die in de Gemeenschap werden ingevoerd, een gezondheidscertificaat moest worden afgegeven.

27. Voor de beslechting van het geschil is het arrest Anastasiou I van essentieel belang, en de derde vraag moet als eerste worden beantwoord. Het arrest verwijst naar de noodzaak van samenwerking tussen de nationale autoriteiten met betrekking tot besmette producten.[22] In die omstandigheden moet het mogelijk zijn het probleem ter sprake te brengen bij de autoriteiten van het land waarin de planten zijn geteeld, doch zulks is uitgesloten bij de „autoriteiten" van het noordelijk gedeelte van Cyprus, en de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus hebben geen toegang tot dat gebied.

28. Wat de vijfde vraag betreft, staat het gemeenschapsrecht niet toe om via de ene rechtsregel de andere te omzeilen.[23] Anders is „forum-shopping" door de exporteurs van producten naar de Gemeenschap te verwachten, die de soepelste wetgeving inzake de afgifte van gezondheidscertificaten zullen uitzoeken; dat kan het „witwassen" van producten van onbekende, en zelfs

22 — Punt 63.

23 — Arresten van 3 december 1974, Van Binsbergen (33/74, Jurispr. blz. 1299, punt 13); 10 januari 1985, Leclerc e.a. (229/83, Jurispr. blz. 1, punten 23-27); 5 oktober 1994, TV 10 (C-23/93, Jurispr. blz. I-4795, punten 20-22), en 12 mei 1998, Kefalas e.a. (C-367/96, Jurispr. blz. I-2843, punt 20). Het arrest van 27 september 1988, Daily Mail and General Trust (81/87, Jurispr. blz. 5483) is met een soortgelijk doel voor de Court of Appeal aangehaald.

van onwettige oorsprong mogelijk maken. Er is geen rechtmatige commerciële of fytosanitaire reden om vruchten via Turkije naar de Gemeenschap te verschepen.

IV — Analyse

29. Ik ben niet voornemens de vragen van het House of Lords punt voor punt te bespreken. In casu, zoals het House of Lords zelf opmerkt, gaat het vooral om de vraag of citrusvruchten in omstandigheden als die welke hier aan de orde zijn, in de Gemeenschap kunnen worden ingevoerd. Uiteraard vormt elk punt in de verschillende vragen een belangrijk element om tot een beslissing te komen. Achtereenvolgens ga ik in op de — verschillende — vragen, namelijk of de afgifte van gezondheidscertificaten door een ander derde land dan het land van oorsprong van de planten in beginsel kan worden toegestaan en, zo ja, of voor citrusvruchten van oorsprong uit het noordelijk gedeelte van Cyprus een dergelijk certificaat kan worden afgegeven.

30. Van meet af aan zij erop gewezen, dat de richtlijn niet echt duidelijk is opgesteld, en dat de uitlegging ervan begrijpelijkerwijs bepaalde moeilijkheden oplevert. Een van de hoofdmoeilijkheden is dat voor de regels voor de invoer in de Gemeenschap van planten uit derde landen wordt verwezen naar die welke gelden voor communautaire producten; deze laatste zijn aanzienlijk gewijzigd met het oog op de instelling van een regeling voor de interne markt, die op de niet-communautaire producten slechts van toepassing is zodra zij daadwerkelijk zijn ingevoerd. Toch kunnen uit de structuur en de doelstellingen van de richtlijn bepaalde conclusies voor de uitlegging van de begrippen ervan worden getrokken. Daarom aanvaard ik de argumenten van interveniënten, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie dat de autoriteiten van een ander land van verzending van niet-communautaire landbouwproducten dan het land van oorsprong, in beginsel kunnen certificeren dat deze producten beantwoorden aan de rechtsvoorschriften van het land van invoer, voorzover daarvoor geen bijzondere eisen krachtens bijlage IV, deel A, gelden (zodat artikel 9, lid 1, geen toepassing vindt) of buiten het land van oorsprong aan eventuele bijzondere eisen kan worden voldaan (zoals in de uitzondering van artikel 9, lid 1).

31. In de eerste plaats, aangezien de richtlijn ertoe strekt het vrije verkeer van planten en plantaardige producten van gelijk welke oorsprong binnen de Gemeenschap te regelen, kan ervan worden uitgegaan, dat al deze producten een even grondig onderzoek moeten ondergaan. In de tweede plaats, aangezien de communautaire producten in de Gemeenschap kunnen worden verhandeld vanaf de oogst, moet het grondig onderzoek logischerwijs op dat tijdstip of vroeger worden verricht, zodat de handel in deze producten na die datum zo vrij mogelijk is, zulks nog afgezien van de andere argumenten ten gunste van een dergelijk onderzoek op de plaats van productie, zoals het feit dat schadelijke organismen gemakkelijker zijn vast te stellen. Daarentegen kunnen producten uit derde landen binnen de Gemeenschap slechts vrij

worden verhandeld na daadwerkelijk de gemeenschapsgrens te hebben overschreden. Dit is de geschikte plaats en tijd voor gemeenschapscontroles ter aanvulling van die welke in derde landen reeds zijn verricht. Dat betekent ook dat, behalve wat de organismen betreft die alleen of gemakkelijker op de plaats van productie kunnen worden vastgesteld, de plaats of het tijdstip waarop, vóór de invoer, de autoriteiten van het derde land de planten controleren en de gezondheidscertificaten afgeven, geen invloed heeft op het gemeenschapsbelang. Zoals het Verenigd Koninkrijk overtuigend heeft aangetoond, is hier met het oog op het handelsverkeer een zekere flexibiliteit geboden, in het bijzonder wat onbederfelijke waren betreft, die niet noodzakelijkerwijs binnen de veertien dagen na de oogst in de Gemeenschap moeten worden ingevoerd.

32. Bovendien wordt in de eerste en de tweede overweging van de considerans van de richtlijn, die is gebaseerd op artikel 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG) en op artikel 100 EG-Verdrag (thans artikel 94 EG) uiting gegeven aan bezorgdheid over het rendement van de communautaire plantenproductie, waardoor het gerechtvaardigd is dat de Gemeenschap zich met de productievoorwaarden bezighoudt. Anderzijds kan de bezorgdheid van de richtlijn over deze voorwaarden in derde landen slechts zijn gebaseerd op het belang om de invloed ervan in de Gemeenschap te controleren, voornamelijk door controles op uit die productie verkregen planten en plantaardige producten. Daarom aanvaard ik het argument, dat de doelstellingen van de richtlijn niet zo ruim zijn als die welke in artikel IV van het verdrag worden genoemd.

33. Er zij op gewezen, dat de richtlijn uitsluitend de fytosanitaire bescherming van communautaire planten betreft. Indien aan de vereisten ervan is voldaan, is het irrelevant dat de goederen van oorsprong zijn uit een gedeelte van Cyprus dat door een niet door de Gemeenschap erkende entiteit wordt gecontroleerd. Die goederen hebben toegang tot de gemeenschapsmarkt onder dezelfde voorwaarden als die uit het zuidelijke gedeelte van Cyprus, indien kan worden voldaan aan de verschillende door het gemeenschapsrecht opgelegde voorwaarden.

34. In wat volgt wil ik nader ingaan op de bepalingen van de richtlijn. Aangaande ingevoerde planten en plantaardige producten streeft de richtlijn ernaar een beschermingsniveau te bereiken dat overeenkomt met het niveau dat wordt verkregen door middel van de controles in de Gemeenschap, door aanvaarding, om praktische redenen en om redenen in verband met de internationale hoffelijkheid, van de resultaten — zoals opgenomen in de gezondheidscertificaten — van de controles door de autoriteiten van derde landen, gekoppeld aan het aanvullend controlemechanisme van de grenscontroles. Mijns inziens heeft artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn duidelijk uitsluitend betrekking op het „grondige" onderzoek dat de lidstaten moeten verrichten wanneer producten uit derde landen voor het eerst de Gemeenschap binnenkomen. In dit opzicht kan de tekst ervan worden vergeleken met die van artikel 12, lid 1, sub b, dat niet de invoe-

ring verlangt van procedures voor de afgifte van gezondheidscertificaten door derde landen, doch alleen van een voorwaarde — waartoe de Gemeenschap bevoegd is — dat de producten worden vergezeld van een certificaat om het grondgebied van de lidstaten binnen te komen. Ik wens eraan toe te voegen, dat artikel 12, lid 1, sub a, in dwingende bewoordingen is gesteld, en dit lijkt mij in overeenstemming met de noodzaak om voor alle producten hetzelfde beschermingsniveau te verzekeren. Voor zover een gedeelte van het arrest Anastasiou I aldus zou kunnen worden uitgelegd, dat dergelijke controles aan de grens discretionair zijn, ben ik het daarmee niet eens, en ik voeg eraan toe dat een dergelijke uitlegging van punt 62 van het arrest niet voor zich spreekt en in geen geval de hoofdmotivering van het Hof in die zaak is. Ofschoon het Hof in punt 62 ook heeft gewezen op de beperkingen die die controles kennen, blijkt duidelijk uit de desbetreffende bepalingen van artikel 12, lid 1, sub a, dat die controles integrerend deel uitmaken van de procedure van controle op ingevoerde planten en plantaardige producten. Zij vormen voor de andere lidstaten dan die van eerste invoer een belangrijke garantie dat een „grondige" controle is verricht.

35. Aldus geldt artikel 12, lid 1, sub b, van de richtlijn met zijn verwijzing naar de artikelen 7 en 8 in normale omstandigheden als de maatstaf om te beoordelen of de door de autoriteiten van derde landen afgegeven gezondheidscertificaten kunnen worden aanvaard. Aangezien het hier gaat om het verzenden van vruchten die in de haven van Mersin geen enkele behandeling hebben ondergaan, verwijs ik hoofdzakelijk naar artikel 7. Allereerst zij opgemerkt dat artikel 12, lid 1, sub b, nergens vermeldt waar het certificaat moet worden afgegeven. Het zegt alleen dat het moet zijn afgegeven niet meer dan veertien dagen vóór de datum waarop het product het land van verzending heeft verlaten, dat naargelang van de aard van het product en de wisselvalligheden van de internationale handel al dan niet het land van oorsprong van het product kan zijn. Artikel 12, lid 1, sub b, bepaalt evenmin uitdrukkelijk welk niveau van controle van het product door de autoriteiten van de derde landen is vereist om bij latere aangifte ervan aan de grens van de Gemeenschap het product als geldig gecertificeerd te kunnen beschouwen. Aangaande de communautaire producten stelt artikel 7 van de richtlijn evenmin een dergelijke maatstaf vast. In plaats daarvan verwijst het naar het door artikel 6, leden 1 en 2, voorgeschreven onderzoek en mijns inziens rechtvaardigt niets dat planten en plantaardige producten van oorsprong uit derde landen, die bij invoer vergezeld moeten gaan van het bij artikel 7 voorgeschreven certificaat, niet worden onderworpen aan dezelfde maatstaf, namelijk een grondig officieel onderzoek van het product en zijn verpakking of van een representatief monster ervan, en zo nodig van de gebruikte vervoermiddelen, om zich ervan te vergewissen dat het niet is besmet en in overeenstemming is met alle bijzondere eisen.

36. Uit mijn voorgaande analyse over de wijze waarop de gewijzigde richtlijn uitvoering geeft aan de interne markt en de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nastreeft, moet evenwel duidelijk blijken dat zowel om praktische als om principiële redenen de bepalingen van artikel 6, lid 4, van de richtlijn inzake

controles op de plaats van productie en de registratie van de producenten niet aldus kunnen of moeten worden opgevat dat zij van toepassing zijn op niet-communautaire planten en plantaardige producten. Alleen valt te betreuren dat bij de toevoeging van artikel 6, lid 4, niet uitdrukkelijk is bepaald dat het alleen betrekking heeft op communautaire producten. Dergelijke voorwaarden opleggen voor organismen die even gemakkelijk later dank zij de inspectie van de producten zelf kunnen worden vastgesteld, vormt een ernstige inmenging in de controlepraktijken van de handelspartners van de Gemeenschap, verhoogt niet het niveau van bescherming van de gemeenschapsproducenten of -consumenten, draagt op geen enkele wijze bij tot de verwezenlijking van de interne markt en is dus, zoals gesteld, onevenredig. Ongeacht of het gezondheidscertificaat in het land van oorsprong van een zending producten of in het land van verzending wordt afgegeven, aan de door het Hof in het arrest Anastasiou I gestelde voorwaarde dat de autoriteiten van de lidstaten contact kunnen opnemen met de autoriteiten die het certificaat hebben verleend, om iedere twijfel of iedere moeilijkheid ter sprake te kunnen brengen, kan worden voldaan, wanneer deze laatste een erkende entiteit zijn. Zelfs bij besmetting bestaat het belang van de Gemeenschap in het kader van de richtlijn er in de eerste plaats in te voorkomen dat certificaten worden afgegeven voor besmette producten, die aldus de Gemeenschap kunnen binnenkomen, veeleer dan in maatregelen op de plaats van besmetting.

37. Aangaande de hier aan de orde zijnde citrusvruchten uit Cyprus blijkt dat alle drie de schadelijke organismen die zijn genoemd in de hier toepasselijke bijlage I, deel A, en bijlage II, deel A, kunnen worden gevonden door grondig onderzoek van de vruchten zelf. Indien voor de citrusvruchten geen bijzondere eisen krachtens bijlage IV, deel A, golden, zou de voorgaande analyse mijns inziens dus een antwoord bieden op de hoofdvraag, onder het voorbehoud van onderzoek van de in Mersin toegepaste controlenormen en van de vraag van het rechtsmisbruik. Deze analyse vindt steun in een bepaald aantal bijkomende tekstargumenten waarop ik wegens mijn opmerkingen over de algemene redactionele tekortkomingen van de richtlijn hierboven niet de nadruk heb willen leggen. In de eerste plaats staat de regeling van artikel 9, lid 1, van de richtlijn uitdrukkelijk toe om in bepaalde omstandigheden door andere landen dan het land van oorsprong afgegeven gezondheidscertificaten voor aan bijzondere eisen onderworpen producten te aanvaarden; deze regeling kan ook a contrario aldus worden uitgelegd dat niet aan bijzondere eisen onderworpen producten in alle omstandigheden kunnen worden vergezeld van een door het land van verzending veeleer dan door het land van oorsprong afgegeven gezondheidscertificaat. In de tweede plaats is wellicht veelzeggend dat de verwijzing naar de landen van verzending in het opschrift van bijlage V bij de richtlijn is behouden voor producten van oorsprong uit derde landen, toen zij met het oog op de totstandbrenging van de interne markt voor communautaire producten uitdrukkelijk werd afgeschaft. [24]

38. Een belangrijker structureel punt is dat het onderscheid tussen bijlagen I en II

24 — Volgens een andere mogelijke interpretatie van het opschrift van bijlage V kan zij betrekking hebben op certificering door het land van oorsprong, of in de omstandigheden van artikel 8, lid 2, van de richtlijn, op certificering door het land van verzending.

enerzijds en bijlage IV anderzijds, ofschoon het Hof daarover geen deskundigenadvies heeft gekregen, althans gedeeltelijk is gebaseerd op het feit dat de in de eerste twee genoemde organismen door eenvoudige inspectie van de planten of de plantaardige producten zelf kunnen worden gevonden, terwijl de bijzondere eisen van bijlage IV nauw verband houden met een bepaalde plaats van productie en de beoordeling van de aldaar bestaande omstandigheden: identificatie van de moederplant en van bijzondere ziektes in de omgeving, bodem- en wortelanalyse, enz. Indien dat klopt, helpt dit de bij artikel 9, lid 1, van de richtlijn ingevoerde regeling inzake aan bijzondere eisen onderworpen planten en plantaardige producten te verklaren.

39. Veel moeilijker is evenwel de vraag of interveniënten in de omstandigheden van de onderhavige zaak zich op de — in artikel 9, lid 1, tweede streepje, van de richtlijn geformuleerde — afwijking van de algemene regel kunnen beroepen dat certificaten voor uit derde landen afkomstige planten en plantaardige producten, waarvoor bijzondere eisen gelden, slechts zullen worden aanvaard indien zij door het land van oorsprong zijn afgegeven. Onbetwist is dat door middel van controle op andere plaatsen dan de plaats van oorsprong, waaronder, voor zover passende inspecties worden verricht, de doorgangshaven, kan worden vastgesteld dat de vruchten van de steel zijn ontdaan. In feite is het mogelijk dat de vruchten in bepaalde gevallen slechts van de steel worden ontdaan na het land van oorsprong te hebben verlaten. Nagaan of de oorsprong op adequate wijze op de verpakking van de vruchten is vermeld, levert evenwel grotere moeilijkheden op. Dienaangaande, en hoewel deze vraag ter sprake is gekomen, hebben de bij het Hof gemaakte opmerkingen geen echte verduidelijking gebracht. Nog erger is dat de tekst van de richtlijn niet behulpzaam is aangezien naar de letter van deze bijzondere eis alleen wordt verlangd dat „de oorsprong op adequate wijze op de verpakking [is] vermeld", zonder enige verwijzing naar de oorsprong zelf, of naar de wijze waarop hij moet worden gecertificeerd of door wie.

40. De Turkse autoriteiten of die van om het even welk land van verzending kunnen gemakkelijk nagaan of op de verpakking van een zending vruchten een stempel met opgave van de oorsprong is aangebracht. De voor citrusvruchten (en enige andere vruchten) geldende bijzondere eis van punt 16.1 van bijlage IV, deel A, bij de richtlijn verlangt evenwel, dat de oorsprong „op adequate wijze" op de verpakking wordt vermeld. Deze eis is moeilijk te beoordelen omdat noch uit de rechtshandeling waarbij hij is opgelegd, noch uit een andere tekst blijkt waarom hij slechts voor een handvol vruchtensoorten is opgelegd. Hij lijkt los te staan van de overige bijzondere eisen die slechts gelden voor citrusvruchten van een bepaalde oorsprong, namelijk die uit landen waarvan bekend is dat er ziektes voorkomen: soortgelijke bijzondere eisen zijn naar gelang van de oorsprong van toepassing op andere planten en plantaardige producten die niet onderworpen zijn aan de eis dat de oorsprong is vermeld. Toch moet ik aannemen dat deze eis een bepaald doel dient. Daarom moet de kwalificatie „op adequate wijze" mijns inziens een materiële inhoud hebben. Zij veronderstelt dat de certificerende autoriteiten reden hebben om de vermelding als waar te beschouwen, want anders ware zij zinloos. Bovendien moeten de autoriteiten van de lidstaten bij twijfel of betwisting omtrent de certificering van de vermelding zich tot hun collega's van derde

landen kunnen wenden om het probleem op te lossen.

41. In normale omstandigheden kan er geen probleem zijn, aangezien goederen uit Cyprus die bestemd zijn voor de Gemeenschap, vergezeld gaan van een door de autoriteiten van de Republiek Cyprus afgegeven certificaat van oorsprong EUR.1 waarop de Turkse autoriteiten gelet op de internationale gebruiken en de administratieve samenwerking zich bij de controle van de op de verpakking vermelde oorsprong kunnen baseren. Bovendien kunnen de autoriteiten van de lidstaat zich bij vermoeden van bedrog of andere onregelmatigheden zowel tot de Turkse autoriteiten als tot die van de Republiek Cyprus wenden. De onderhavige zaak is natuurlijk niet zo eenvoudig, aangezien de Republiek Cyprus niet heeft bevestigd dat de goederen uit Cyprus afkomstig zijn.

42. Om dit probleem op te lossen moet worden uitgegaan van de tekst van artikel 9, lid 1, dat voor de in bijlage IV genoemde producten als algemene regel stelt dat „het uit hoofde van artikel 7 vereiste officiële fytosanitaire certificaat in het land van oorsprong van de planten, plantaardige producten en andere materialen moet zijn afgegeven". Ik deel niet de opvatting van het Verenigd Koninkrijk en van interveniënten dat dit artikel moet worden beschouwd als een uitzondering op de algemene regel van artikel 12 in samenhang met de titel van bijlage V, krachtens welke het certificaat door de bevoegde autoriteiten van elk land van verzending kan worden afgegeven. Artikel 9, lid 1, is de bijzondere regel die van toepassing is op planten van bijlage IV, deel A.

43. Mijns inziens verduidelijken twee andere elementen in de ontstaansgeschiedenis van de regelgeving deze vraag. In de eerste plaats stond de verplichting een gezondheidscertificaat af te geven in het land van oorsprong in de oorspronkelijke versie van de richtlijn. De uitzondering van artikel 9, lid 1, voor de overige gevallen, — „voor zover ook op andere plaatsen dan de plaats van oorsprong kan worden voldaan aan de bijzondere voorschriften van bijlage IV, deel A" — is ingevoerd door de wijzigingsrichtlijn van de Raad van 1989.[25] De derde overweging van de considerans van deze richtlijn luidt, „dat het nodig blijkt de in artikel 9, lid 1, (...) opgenomen eis dat het (...) officiële fytosanitaire certificaat wordt afgegeven in het land van oorsprong van de betrokken planten, (...) te verduidelijken; dat het aanbeveling verdient een meer algemene omschrijving van de uitzonderingen op deze eis te geven, zodat het niet nodig is genoemd artikel 9, lid 1, te wijzigen telkens wanneer de Commissie in bijlage IV een in dit verband ter zake doende wijziging aanbrengt".[26] Op de datum van vaststelling van deze richtlijn stonden de citrusvruchten niet in bijlage IV, deel A. Evenmin was een van de andere daarin genoemde planten en plantaardige producten onderworpen aan de eis dat de oorsprong werd vermeld. De invoering van deze uitzondering moest evenwel kennelijk een bepaalde soepelheid geven, zodat de Raad bij elke

25 — Richtlijn 89/439 (reeds aangehaald, voetnoot 9).

26 — Kennelijk is er een vergissing in de Engelse versie van de tekst waarin het luidt: „(...) so that article 9(1) need to be amended (...)" in plaats van „need not be" („niet behoeft"). Deze zienswijze wordt gestaafd door de andere taalversies van de richtlijn.

wijziging van bijlage IV door de Commissie niet telkens opnieuw verplicht was artikel 9, lid 1, te wijzigen.

44. Slechts bij de volledige vervanging in 1992 [27] van de bijlagen I tot en met IV door de Commissie zijn citrusvruchten in bijlage IV, deel A, opgenomen. De relevante bijzondere eisen staan in de punten 16.1, 16.2, 16.3 en 16.4. De eis dat „de oorsprong op adequate wijze op de verpakking moet zijn vermeld" kan de Raad dus niet voor ogen hebben gestaan bij de invoering van de uitzondering op artikel 9, lid 1. Vervolgens voerde de Raad een procedure in in het kader waarvan de Commissie bevoegd is bijlage IV alsook de definitie van de „bijzondere eisen" aan te passen, op advies van het permanent plantenziektekundig comité. [28]

45. In de punten 16.2, 16.3 en 16.4 van bijlage IV, deel A, wordt voor citrusvruchten van oorsprong uit derde landen waarvan bekend is dat er drie voor planten schadelijke organismen in voorkomen, — met geringe onderlinge afwijkingen per organisme — respectievelijk de eis gesteld dat daarover een „officiële verklaring" wordt afgelegd dat de vruchten van oorsprong zijn uit gebieden die bekend staan als zijnde vrij van het betrokken organisme, of indien daaraan niet kan worden voldaan, dat bij onderzoek, het nemen van monsters of behandeling over een bepaalde periode geen symptomen zijn waargenomen. Uiteraard kan alleen in het land van oorsprong aan deze eisen worden voldaan in de zin van artikel 9, lid 1. Vaststaat evenwel dat geen van de betrokken plantenziektes bekend is op Cyprus (onder het voorbehoud, aldus verzoeksters, dat zulks niet noodzakelijkerwijze kan worden gesteld voor het noordelijke gedeelte van Cyprus).

46. De zin van deze vereisten is mijns inziens dat het bewijs van de oorsprong van de producten van essentieel belang is om aan te tonen dat de vruchten afkomstig zijn uit een land waar deze ziekten niet voorkomen. Aangetoond moet dus worden dat zij uit Cyprus komen. Dan blijven de bijzondere eisen van de punten 16.2, 16.3 en 16.4 buiten toepassing.

47. Tegen deze achtergrond ga ik thans in op de mogelijkheid zich te beroepen op de uitzondering waarin artikel 9, lid 1, voorziet, bepalende dat het fytosanitair certificaat, waaruit blijkt „dat de oorsprong op adequate wijze op de verpakking [is] vermeld" in bepaalde gevallen in een ander land dan het land van oorsprong kan worden afgegeven.

48. Ter terechtzitting heeft de Commissie erkend dat het om aan de bijzondere eis te voldoen niet volstaat dat de goederen een oorsprongsvermelding dragen, doch dat het noodzakelijk is de oorsprong te bewijzen. Ondersteund door het Verenigd Koninkrijk en interveniënten, stelde zij dat dit bewijs door het fytosanitair certificaat van de

27 — Richtlijn 92/103 (reeds aangehaald, voetnoot 11).

28 — Artikelen 3, lid 6, 5, lid 3, en 16 bis van de richtlijn, zoals gewijzigd bij de richtlijnen 89/439 en 91/683.

Turkse autoriteiten afdoende is geleverd. Gesteld is dat deze autoriteiten aan de hand van de verschepingsdocumenten, inzonderheid het cognossement, konden nagaan dat de vruchten uit Cyprus kwamen, en dat het Verenigd Koninkrijk vertrouwen had in de verklaring van de Turkse autoriteiten dat zij zich daarvan hadden vergewist.

49. Mijns inziens kunnen de verschepingsdocumenten evenwel niets anders bewijzen dan dat de goederen vanuit Cyprus zijn *verscheept*, wat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk zelf ook kunnen vaststellen. Zij zeggen niets over de oorsprong van de vruchten of zelfs waar en door wie de oorsprongsvermelding is aangebracht, en waaraan deze instantie de bevoegdheid daartoe ontleende. Aangezien de Turkse autoriteiten de entiteit erkennen die het noordelijke gedeelte van Cyprus controleert, baseren zij zich in feite heel waarschijnlijk op het daarvan afkomstige certificaat van oorsprong. Die procedure kan de werkelijke oorsprong van de vruchten inderdaad beter garanderen dan de verschepingsdocumenten. Evenwel is niet gesteld dat dit indirecte vertrouwen in de door de autoriteiten van het noordelijke gedeelte van Cyprus opgestelde documenten de reden is waarom het Verenigd Koninkrijk tot dusver de Turkse fytosanitaire certificaten aanvaardt. In elk geval is een dergelijk indirect vertrouwen nauwelijks te verzoenen met het arrest Anastasiou I waarin inzake de rechtstreekse uitvoer uit het noordelijk gedeelte van Cyprus is verklaard, dat „(...) elk probleem en elke twijfel betreffende een certificaat door de lidstaat van invoer ter kennis van de autoriteiten van de staat van uitvoer moet worden gebracht. Deze samenwerking (...) kan evenwel niet tot stand komen met autoriteiten die door de Gemeenschap noch door de lidstaten zijn erkend." [29]

50. Ik geef toe dat het Hof in verband met het systeem van de certificaten inzake goederenvervoer EUR.1 heeft verklaard dat uitzonderingen mogelijk zijn, wanneer een dergelijk certificaat niet kan worden overgelegd. In het arrest Huygen e.a. [30] verklaarde het Hof dat andere bewijzen van de oorsprong van de goederen in aanmerking kunnen worden genomen, wanneer de douaneautoriteiten van het land van uitvoer niet in staat zijn de oorsprong ervan vast te stellen. Ofschoon de autoriteiten van het land van uitvoer gewoonlijk het best in staat zijn om de voor de oorsprong relevante feiten rechtstreeks vast te stellen, belet niets de autoriteiten van het land van invoer, wanneer zij daartoe niet in staat zijn, om de echtheid en juistheid van het certificaat van oorsprong te toetsen aan andere bewijzen. [31] In die zaak was het bijkomende bewijs de oorspronkelijke factuur van de betrokken producten. [32] Ik denk evenwel niet dat de motivering van het arrest Huygen e.a. zonder meer op de onderhavige zaak kan worden toegepast. Ook wanneer niet-officiële documenten zoals bijvoorbeeld facturen een beter bewijs van oorsprong kunnen zijn dan de verschepingsdocumenten, verandert dit niets aan

29 — Punt 63 van het arrest.

30 — Arrest van 7 december 1993 (C-12/92, Jurispr. blz. I-6381).

31 — Ibidem, punten 25 en 27.

32 — Ibidem, punt 7.

het feit dat gevallen van fraude of zelfs eenvoudige vergissingen helemaal niet kunnen worden onderzocht, omdat niet met de autoriteiten in het noordelijk gedeelte van Cyprus kan worden samengewerkt. De Turkse autoriteiten kunnen geen passende vervanging vormen voor de wettige autoriteiten, namelijk die van de Republiek Cyprus, bij onderzoek van de onderliggende transacties op initiatief van en in samenwerking met de autoriteiten van een lidstaat. Ik moge hieraan toevoegen dat een onjuiste of frauduleuze opgave van de oorsprong van een enkele zending besmette vruchten veel ergere en veel verreikendere gevolgen voor de gezondheid van de planten in de Gemeenschap kan hebben dan de beperkte en voornamelijk financiële gevolgen van die verkeerde opgave met het oog op de douanerechten in het kader van de EUR.1-regeling.

51. Mijns inziens is het dus weliswaar mogelijk zich te baseren op een gezondheidscertificaat van de Turkse autoriteiten met betrekking tot het eerste deel van de bijzondere eis van punt 16.1 van bijlage IV, deel A — „de vruchten moeten van de steel zijn ontdaan" —, doch niet met betrekking tot het tweede deel — „de oorsprong moet op adequate wijze op de verpakking zijn vermeld".

52. Gelet op mijn conclusie over de aanvaardbaarheid van een voor invoer in de Gemeenschap van citrusvruchten van oorsprong uit derde landen door de autoriteiten van het land van verzending opgesteld fytosanitair certificaat, acht ik geen onderzoek noodzakelijk van de verdere door het House of Lords in casu ter sprake gebrachte aspecten, namelijk de omstandigheden waarin de Turkse autoriteiten hun controle verrichten alsook het gestelde misbruik door interveniënten van door het gemeenschapsrecht verleende rechten. Indien het Hof mijn algemene stelling over het opstellen van fytosanitaire certificaten door de landen van verzending volgt, doch niet mijn analyse over de gevolgen van artikel 9, lid 1, van de richtlijn met betrekking tot citrusvruchten, ben ik geneigd de op deze punten door interveniënten, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie aangevoerde argumenten te aanvaarden, om de in de samenvatting van hun betoog gestelde redenen (punten 22 en 23 supra).

Conclusie

53. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het House of Lords te beantwoorden als volgt:

„Een lidstaat mag het binnenbrengen op zijn grondgebied aanvaarden van planten van oorsprong uit derde landen, die zijn vermeld in bijlage V, deel B, bij richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten of voor plantaardige producten schadelijke organismen, wanneer deze planten enkel vergezeld gaan van een fytosanitair certificaat dat is afgegeven door een ander derde land dan het land van oorsprong, vanwaaruit de planten naar de Gemeenschap zijn gebracht, mits voor planten waarvoor de bijzondere eisen van bijlage IV, deel A, bij de richtlijn gelden, aan deze bijzondere eisen kan worden voldaan in het derde land dat het fytosanitair certificaat heeft afgegeven. Aan de bijzondere eis dat de oorsprong op adequate wijze op de verpakking moet zijn vermeld, kan voor citrusvruchten van oorsprong uit het ten noorden van de bufferzone van de Verenigde Naties gelegen gedeelte van Cyprus niet op een andere plaats dan de plaats van oorsprong worden voldaan."