FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 24 februari 2000 *

I — Inledning

1. Föreliggande begäran om förhandsavgörande från House of Lords, England och Wales, har sitt ursprung i den reaktion på domstolens dom i målet Anastasiou m.fl. [1] (nedan kallad Anastasiou I) som kom från de bolag som exporterar citrusfrukter från den del av Cypern som ligger norr om Förenta nationernas buffertzon. I detta mål fastslog domstolen att myndigheterna i en medlemsstat inte hade rätt att godta sundhetscertifikat beträffande import av citrusfrukter från Cypern som utfärdats av annan myndighet än behörig myndighet i Republiken Cypern. Därefter började ifrågavarande bolag att exportera sina produkter till gemenskapen via en hamn i Turkiet, där sundhetscertifikat utfärdades av behöriga turkiska myndigheter. Även om detta mål har återverkningar på den oroliga politiska situationen på Cypern [2], rör de juridiska frågorna växtskyddskontroll av växter och växtprodukter som importerats till gemenskapen från icke-medlemsländer.

* Originalspråk: engelska.

1 — Dom av den 5 juli 1994 i mål C-432/92 (REG 1994, s. I-3087), punkt 65 och domslutet.

2 — För en kortfattad översikt se domen i målet Anastasiou I, punkt 13, och förslag till avgörande av generaladvokaten Gulmann, punkterna 9—14.

II — Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

i) *Gemenskapsrättsliga bestämmelser*

2. Syftet med rådets direktiv 77/93/EEG av den 21 december 1976 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och att de sprids inom gemenskapen [3] är att undvika en minskning av växtodlingen i gemenskapen genom att vidta skyddsåtgärder mot införsel av skadegörare [4]. I detta syfte föreskrivs i direktivet att medlemsstaterna skall anta vissa bestämmelser beträffande införsel av växter och växtprodukter till sina områden från andra medlemsstater och från icke-medlemsländer.

3. Vad avser import från icke-medlemsländer föreskrivs i artikel 12 [5] i direktivet, i

3 — EGT L 26, 1977, s. 20; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 6 (nedan kallat direktivet). Dess ursprungliga lydelse ändrades genom rådets direktiv 91/683/EEG av den 19 december 1991 (EGT L 376, 1991, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 40, s. 17).

4 — Se andra, tredje, fjärde, femte och sjunde övervägandena i ingressen till direktivet.

5 — I dess lydelse enligt rådets direktiv 80/392/EEG av den 18 mars 1980 (EGT L 100, 1980, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 65, s. 18), rådets direktiv 85/574/EEG av den 19 december 1985 (EGT L 372, 1985, s. 25; svensk specialutgåva, område 3, volym 20, s. 69) och ovannämnda direktiv 91/683/EEG. Till skillnad från Republiken Turkiet är inte Republiken Cypern part i Internationella växtskyddskonventionen som nämns i artikel 12.1 b i direktivet. Vid förhandlingen uppgavs det att Cypern undertecknat konventionen under år 1999.

dess lydelse tillämplig vid tidpunkten för de tvistiga sakomständigheterna, följande:

"1. Medlemsstaterna skall, åtminstone angående införsel till deras områden av de växter, växtprodukter och andra föremål som anges i bilaga 5 del B och som kommer från icke-medlemsländer, föreskriva:

a) att dessa växter, växtprodukter och andra föremål och deras emballage skall undergå en noggrann officiell kontroll, antingen av hela försändelsen eller genom representativa stickprov och, om nödvändigt, att transportfordonen också skall kontrolleras officiellt för att följande skall kunna säkerställas:

— Att de inte är angripna av de skadegörare som anges i bilaga 1 del A.

— Att de, rörande de växter och växtprodukter som anges i bilaga 2 del A inte är angripna av de skadegörare som anges för växterna och växtprodukterna i den delen av bilagan.

— Att de, rörande de växter, växtprodukter och andra föremål som anges i bilaga 4 del A uppfyller de särskilda krav som anges för växterna och växtprodukterna i den delen av bilagan.

b) att de måste åtföljas av de certifikat som anges i artiklarna 7 och 8 och att sundhetscertifikatet inte får vara utfärdat tidigare än 14 dagar före den dag då växterna, växtprodukterna eller de andra föremålen lämnar det avsändande landet. Certifikaten skall utfärdas av myndigheter som bemyndigats för detta ändamål enligt Internationella växtskyddskonventionen, eller i fråga om icke-avtalsländer, på grundval av landets lagar eller andra författningar. I enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 16 får förteckningar över myndigheter som bemyndigats av de olika icke-medlemsländerna att utfärda certifikat upprättas.

..."

4. I artikel 7.1[6] i direktivet föreskrivs följande:

"Om det på grundval av den kontroll som fastställts i artikel 6.1 och 6.2 anses att villkoren i dessa är uppfyllda, får ett sundhetscertifikat enligt modellen i bilaga 8 del A utfärdas..."

I artikel 8.2[7] i direktivet föreskrivs följande:

"Om växter, växtprodukter eller andra föremål från en medlemsstat har delats upp i mindre partier, eller lagrats, eller fått nytt emballage i en annan medlemsstat, och sedan förs in i en tredje medlemsstat, skall den andra medlemsstaten fritas från att göra en ny kontroll i enlighet med artikel 6, om det officiellt fastställts att produkterna på den statens område inte varit utsatta för någon smittorisk som kan ge anledning att ifrågasätta om villkoren i artikel 6 har följts. I detta fall skall ett sundhetscertifikat för återutförsel, i endast en originalkopia, enligt modellen i bilaga 8 del B avfattas på åtminstone ett av gemenskapens officiella språk... Detta certifikat måste fogas till det sundhetscertifikat som utfärdats av den första medlemsstaten eller till en bestyrkt kopia av detta. Detta certifikat får kallas 'sundhetscertifikat för återutförsel'...."

5. I artikel 6[8] i direktivet föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall, åtminstone för införsel till en annan medlemsstat av de växter, växtprodukter och andra föremål som anges i bilaga 5 del A fastställa att dessa och deras emballage skall ha undergått en noggrann officiell kontroll, antingen av hela försändelsen eller genom representativa stickprov och, om nödvändigt, att transportfordonet också skall undergå en officiell kontroll för att följande skall kunna säkerställas:

a) Att de inte är angripna av de skadegörare som anges i bilaga 1 del A.

b) Att de, då det gäller de växter och växtprodukter som anges i bilaga 2 del A, inte är angripna av de skadegörare

6 — I dess lydelse enligt ovannämnda direktiv 85/574/EEG.

7 — I dess lydelse enligt ovannämnda direktiv 85/574/EEG.

8 — I dess ändrade lydelse enligt ovannämnda direktiv 91/683/EEG.

som anges för växterna och växtprodukterna i den delen av bilagan.

c) Att de, då det gäller de växter och växtprodukter och andra föremål som anges i bilaga 4 del A, uppfyller de särskilda krav som anges i den delen av bilagan.

...

4. ...

De officiella kontroller som avses i punkterna 1, 2 och 3 skall utföras i enlighet med följande bestämmelser:

a) De skall omfatta de relevanta växter eller växtprodukter som odlas, produceras eller används av producenten eller av annan anledning finns på hans fastighet och det odlingssubstrat som används där.

b) De skall utföras på fastigheten, helst på produktionsplatsen.

c) De skall utföras regelbundet, på lämpliga tidpunkter, minst en gång per år och åtminstone genom visuell undersökning, utan att det påverkar de särskilda krav som anges i bilaga 4. Ytterligare åtgärder får vidtas om detta är fastställt i punkt 7.

En producent för vilken den ovan nämnda officiella kontrollen krävs enligt punkterna 1—4, skall uppföras i ett officiellt register under [som] ett registreringsnummer för att han skall kunna identifieras. De officiella register som upprättas på detta sätt skall på begäran göras tillgängliga för kommissionen....”

Artikel 9.1 [9] i direktivet föreskriver:

”1. Vad gäller växter, växtprodukter eller andra föremål för vilka de särskilda krav som fastställs i bilaga 4 del A är tillämpliga, skall det officiella sundhetscertifikat som krävs enligt artikel 7 vara utfärdat i

9 — I dess lydelse enligt rådets direktiv 89/439/EEG av den 26 juni 1989 (EGT L 212, 1989, s. 106; svensk specialutgåva, område 3, volym 30, s. 16).

det land där växten, växtprodukten och de andra föremålen har sitt ursprung, utom

— vad gäller trä, om...

— i andra fall, om de särskilda krav som fastställs i bilaga 4 del A kan uppfyllas också på andra platser än den ursprungliga."

6. Bilaga 5 [10] till direktivet har rubriken "Växter, växtprodukter och andra föremål som måste genomgå en växtskyddskontroll på produktionsplatsen om de har sitt ursprung i gemenskapen, innan de flyttas inom gemenskapen, eller i ursprungs- eller avsändarlandet om de har sitt ursprung utanför gemenskapen, innan de får föras in i gemenskapen". Citrusfrukter återfinns bland de växter och växtprodukter som anges i bilaga 5 del B till direktivet.

7. I bilaga 4 del A till direktivet fastställs särskilda krav för "frukter av *Citrus* L., *Fortunella* Swingle, *Poncirus* Raf. och hybrider av dessa med ursprung i tredje land". [11] I direktivet föreskrivs att frukterna skall vara fria från stjälkar och blad och emballaget skall ha en "lämplig ursprungsmärkning". Vidare skall frukterna, då de kommer från icke-medlemsländer där det finns vissa sjukdomar, åtföljas av ett lämpligt officiellt certifikat. Det är dock allmänt känt att dessa sjukdomar inte existerar på Cypern. Å andra sidan kan citrusfrukter från Cypern vara angripna av de skadegörare som anges i bilagorna 1 och 2 till direktivet. Det förefaller som om de skadegörare som mest berör citrusfrukter från Cypern är *Thrips palmi* Karny (punkt a 24) och *Xylella fastidiosa* (punkt b 1) som anges i bilaga 1 del A kapitel 1 till direktivet samt *Scirothirps aurantii* Faure (punkt a 25) som anges i bilaga 2 del A kapitel 1.

ii) *Den internationella växtskyddskonventionen*

8. Även om den internationella växtskyddskonventionen som slöts i Rom den 6 december 1951 [12] (nedan kallad konventionen) ledde till viss tillnärmning av växtskyddslagstiftningen, föreföll en närmare

10 — I dess lydelse enligt rådets direktiv 92/98/EEG av den 16 november 1992 (EGT L 352, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 59). Bilagans ursprungliga rubrik var: "Växter, växtprodukter och andra föremål som måste genomgå en växtskyddskontroll i ursprungs- eller avsändarlandet innan de tillåts föras in i en medlemsstat".

11 — Dessa särskilda krav tillfogades bilaga 4 del A genom kommissionens direktiv 92/103/EEG av den 1 december 1992 om ändring av bilagorna 1 till 4 till rådets direktiv 77/93/EEG om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen (EGT L 363, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 135).

12 — Sveriges överenskommelser med främmande makter, 1952, s. 371.

harmonisering genom direktiv vara nödvändig oberoende av detta internationella samarbete.[13] Artikel IV.1 i konventionen föreskriver bland annat:

"Varje avtalsslutande regering skall snarast och efter bästa förmåga vidtaga åtgärder för

a) att upprätta en officiell växtskyddsorganisation med följande huvudsakliga funktioner:

i) inspektion av växande plantor, av områden under kultur (däri inbegripet åkrar, trädgårdar och parker, plantskolor och växthus) samt av växter och växtprodukter under lagring eller transport, särskilt i syfte att rapportera förekomst, utbrott och spridning av växtsjukdomar och skadedjur, samt att bekämpa desamma;

...

iv) utfärdande av certifikat rörande i försändelser förekommande växters och växtprodukters sundhetstillstånd och ursprung...

..."

iii) *Domen i målet Anastasiou I*

9. Den turkiska gemenskapen som etablerats i den del av Cypern som ligger norr om Förenta nationernas buffertzon (nedan kallad den norra delen av Cypern) har utnämnt sig till "Turkiska republiken Nordcypern" (nedan kallad TRNC). Denna gemenskap har varken erkänts av gemenskapen eller av någon av dess medlemsstater. Dessa har dock erkänt Republiken Cypern såsom suverän stat vars område omfattar hela ön förutom de suveräna områden som ligger inom Förenade kungarikets baser. I domen i målet Anastasiou I prövade domstolen tolkningsfrågan från High Court of Justice, England och Wales, huruvida gemenskapsrätten, med beaktande av direktivet, förbjuder medlemsstaterna att godta, eller ålägger dem att godta, import av bland annat citrusfrukter från Cypern åtföljda av sundhetscertifikat som utfärdats av den turkiska gemenskapen i norra delen av Cypern och inte av tjänstemän som vederbörligen bemyndigats av Republiken Cypern.

13 — Sjätte och sjunde övervägandena i ingressen till direktivet.

10. Domstolen fastslog:

"61. Det skall uppmärksammas att det gemensamma system för skydd mot införsel av skadegörare på produkter som importerats från icke-medlemsländer, som följer av direktiv 77/93, i huvudsak grundar sig på en kontroll som utförs av experter med lagenliga bemyndiganden från regeringen i det exporterande landet och som vid utfärdandet dokumenteras i ett för ändamålet avsett sundhetscertifikat. Villkoren för att erkänna dessa certifikat som en enhetlig dokumentation skall därför vara helt identiska i alla medlemsstater.

62. Vid tillämpningen av direktiv 77/93 kan naturligtvis importerande medlemsstater utföra kontroller vid gränsen av sådana produkter som kommer från tredje land. I praktiken har emellertid dylika kontroller, vilket kommissionen medgivit i sitt skriftliga yttrande, utförts i mycket begränsad omfattning och kan under alla omständigheter inte ersätta sundhetscertifikaten.

63. Vidare skall den importerande medlemsstaten underrätta den exporterande statens myndigheter om varje problem med eller tvivel om ett certifikat. Detta samarbete som är nödvändigt för att uppnå målen med direktivet kan emellertid inte etableras med sådana myndigheter som erkänts varken av gemenskapen eller av dess medlemsstater. Det är uteslutet att en importerande stat vänder sig till myndigheter eller statstjänstemän i en icke erkänd enhet, exempelvis då de certifierade produkterna visar sig vara angripna eller då certifikaten förfalskats eller är oriktiga. Det är klart att enbart Republiken Cyperns myndigheter kan vidta åtgärder vid klagomål om angrepp på växtprodukter som har exporterats från Cypern.

64. Följaktligen skall begreppet 'myndigheter som bemyndigats' i artikel 12.1 b i direktiv 77/93 tolkas på så sätt att det beträffande import av produkter från Cypern endast avser myndigheter som bemyndigats av Republiken Cypern för att utfärda sundhetscertifikat.

65. Direktiv 77/93 utgör därför hinder mot att en medlemsstats myndigheter godtar sundhetscertifikat beträffande citrusfrukter och potatis som importerats från Cypern som utfärdats av annan myndighet än Republiken Cyperns behöriga myndigheter.

66. Den speciella situation som föreligger beträffande Cypern och som har att göra med att ön *de facto* är delad..., innebär inte att bestämmelserna om...

sundhetscertifikat skall tolkas annorlunda vad avser export av produkter från dess norra del."

11. Domstolen fastslog även att de EUR 1-rörelsecertifikat som utfärdats av den turkiska gemenskapen på den norra delen av Cypern inte kunde godtas som bevis på att varorna hade sitt ursprung i Cypern för tillämpningen av de förmånliga tariffer som tillskapats genom associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Cypern.[14] Domstolen stadgade att "Systemet med rörelsecertifikat såsom bevismedel för produkters ursprung grundar sig på principen om ömsesidiga förväntningar och samarbete mellan export- och importstatens behöriga myndigheter".[15] Ett faktiskt samarbete med en icke-erkänd enhets myndigheter var inte möjligt.[16]

iv) *Förevarande mål*

12. Två företag, Cypfruvex (UK) Limited och Cypfruvex Fruit and Vegetable (Cypfruvex) Enterprises Limited (nedan kallade intervenienterna), som importerade citrusfrukter och potatis från den norra delen av Cypern till Förenade kungariket och som intervenerat i målet vid den nationella domstolen, vidtog efter domen i målet Anastasiou I alternativa åtgärder tillsammans med ett turkiskt bolag, Citex, som är ett bolag i samma koncern. Skepp lastade med citrusfrukter anlände nu till den turkiska hamnen Mersin. I Mersin utfärdade turkiska behöriga myndigheter certifikat som bekräftade att frukten undersökts i enlighet med gällande bestämmelser och att de uppfyllde importlandets växtskyddsföreskrifter. I allmänhet stannade skeppen i hamnen i mindre än 24 timmar. Frukterna varken lossades eller passerade tullgränsen. Särskilda konossement konsignerade produkterna till Turkiet och därifrån till importlandet. Eftersom EUR 1-rörelsecertifikat inte utfärdas av myndigheterna i Republiken Cypern, omfattas varorna när de anländer till gemenskapen inte av de förmånliga tarifferna enligt associeringsavtalet med Cypern. Samma åtgärder vidtogs beträffande potatisen.

13. S.P. Anastasiou (Pissouri) Limited och ett antal andra producenter och exportörer av citrusfrukter och potatis med säte i den delen av Cypern som ligger söder om Förenta nationernas buffertzon (nedan kallade sökandena), som inledde det rättsliga förfarande som ledde fram till domen i målet Anastasiou I, yrkade att High Court inom ramen för det förfarandet skulle förbjuda Minister of Agriculture, Fisheries and Food (nedan kallat svaranden) att tillåta införsel till Förenade kungariket av citrusfrukt eller potatis som producerats i

14 — Avtal av den 19 december 1972 om tillskapandet av en association mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Cypern, bilaga till rådets förordning (EEG) nr 1246/73 av den 14 maj 1973 (EGT L 133, s. 1).

15 — Punkt 38 i domen.

16 — Punkterna 38—41 i domen i målet Anastasiou I.

norra delen av Cypern, såvida varorna inte åtföljs av sundhetscertifikat som utfärdats av de behöriga myndigheterna i Republiken Cypern. Intervenienterna intervenerade än en gång till stöd för svaranden. Yrkandet beträffande citrusfrukt ogillades både i första instans och i Court of Appeal, England och Wales, varefter sökandena ingav förevarande överklagande till House of Lords. Yrkandet beträffande potatis bifölls och domen överklagades inte i den delen, förmodligen eftersom potatis från Cypern kan angripas av de sjukdomar som anges i bilaga 4 del A till direktivet vilka bara kan upptäckas på odlingsplatsen.

14. House of Lords sammanfattade den grundläggande frågan som "huruvida intervenienterna, om de inte lagligen kan direktimportera denna citrusfrukt till Förenade kungariket med certifikat utfärdade i TRNC, kan göra detta genom att sända frukten till en turkisk hamn från vilken den sedan, åtföljd av sundhetscertifikat utfärdade i denna hamn, sänds till Förenade kungariket av ett turkiskt bolag, som i allt väsentligt är detsamma som intervenienternas bolag". House of Lords har hänskjutit följande frågor till domstolen:

"1) Har en medlemsstat enligt artikel 12.1 b i rådets direktiv 77/93/EEG av den 21 december 1976 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till medlemsstaterna, i dess ändrade lydelse, (nedan kallat direktivet), rätt att godta (och i så fall under vilka omständigheter och villkor) att växter i den mening som avses i direktivet (nedan kallade växterna), som har sitt ursprung i icke-medlemsländer och som anges i bilaga 5 del B till direktivet, förs in i staten när växterna endast åtföljs av ett sundhetscertifikat som har utfärdats av ett icke-medlemsland från vilket växterna har transporterats till gemenskapen i stället för av ett sundhetscertifikat som har utfärdats i det icke-medlemsland, som är växternas ursprungsland?

2) Skall den första frågan besvaras annorlunda, och i så fall hur, om växterna i fråga omfattas av särskilda krav i bilaga 4 del A punkt 1 till direktivet som kan uppfyllas i andra icke-medlemsländer än ursprungslandet i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet?

3) Skall EG-domstolens dom i mål C-432/92, Anastasiou (REG 1994, s. I-3087) tolkas och tillämpas så, att nationella myndigheter i en medlemsstat inte får tillåta import av citrusfrukt med ursprung i den del av Cypern som ligger norr om Förenta nationernas buffertzon om den åtföljs av ett sundhetscertifikat som har utfärdats av myndigheterna i ett annat icke-med-

lemsland från vilket citrusfrukten har transporterats till gemenskapen?

4) Skall någon av de ovannämnda frågorna besvaras annorlunda om

a) växterna i fråga aldrig importerades till det icke-medlemsland i vilket det sundhetscertifikat som åtföljde dem till gemenskapen utfärdades, eftersom de aldrig lossades från fartyget i fråga och/eller aldrig passerade tullgränsen, och/eller

b) de särskilda krav som gäller för växterna i fråga redan hade uppfyllts i ursprungslandet?

5) Skall den första och den andra frågan besvaras annorlunda om växterna i fråga inte lämnades för certifiering i ett annat icke-medlemsland än ursprungslandet av hälsoskäl utan för att undkomma kravet på ett sundhetscertifikat från de behöriga myndigheterna i ursprungslandet?"

III — Yttranden som givits in till domstolen

15. Sökandena, intervenienterna, Republiken Grekland, Förenade kungariket och kommissionen har givit in skriftliga yttranden och yttrat sig muntligen. Intervenienterna, Förenade kungariket och kommissionen har hävdat att citrusfrukt från Cypern lagligen kan importeras då lämpliga sundhetscertifikat utfärdats av behöriga myndigheter i ett annat icke-medlemsland än Cypern från vilket produkterna återexporterats till gemenskapen. Sökandena och Republiken Grekland har hävdat det motsatta, det vill säga att dylik import strider mot direktivet såvida inte produkterna åtföljs av sundhetscertifikat som utfärdats av behöriga myndigheter i ursprungslandet som är icke-medlemsland, det vill säga Republiken Cypern.

i) *Argument till stöd för att importen skall tillåtas*

16. Nedan följer huvuddragen av argumenten till stöd för att import skall tillåtas i fall som det förevarande. För närvarande godtas i allmänhet av praktiska skäl sådana sundhetscertifikat som utfärdats av "avsändande" icke-medlemsländer. Vid förhandlingen gav Förenade kungarikets ombud som exempel träd som fällts i norra delen av Förenta staterna och som behandlats i Kanada i mer än 14 dagar innan de

exporterades till gemenskapen, vid vilken tidpunkt det av Förenta staterna utfärdade certifikatet inte längre uppfyllde artikel 12.1 b i direktivet. Sålunda är det endast i särskilda fall som det är nödvändigt att certifikaten utfärdas i växternas ursprungsland. [17] Med tanke på upprättandet av den inre marknaden har direktivet sedan 1993 lagt fast två olika regelsystem, varav det första tillämpas på gemenskapsväxter och baseras på registrering av producenter och kontroll av växterna på produktionsplatsen, [18] medan det andra tillämpas på import från icke-medlemsländer. Det senare regelsystemet förbjuder import av vissa växter, uppställer särskilda krav beträffande andra växter och i andra fall (exempelvis beträffande äpplen och päron) nöjer sig med att uppställa krav på sundhetscertifiering. Flera växter omfattas inte av något som helst krav på certifiering. Även om det sålunda finns två regelsystem är skyddsnivåerna desamma.

17. Det framgår tydligt av den ursprungliga lydelsen av rubriken i bilaga 5 till direktivet att växter kunde vara föremål för växtskyddskontroll antingen i ursprungs- eller i avsändarlandet. Denna lydelse behölls 1993 beträffande icke-gemenskapsprodukter, även efter det att lydelsen togs bort beträffande växter med ursprung från medlemsstater, vilket framgår av punkt 6 ovan. Detta överensstämmer med artikel 9.1 i direktivet som nu endast tillämpas på icke-gemenskapsväxter. Genom att föreskriva att endast vissa av de särskilda krav som anges i bilaga 4 del A till direktivet skall uppfyllas i ursprungslandet, antyder artikel 9.1 att det allmänna kravet på certifiering må uppfyllas även på andra platser, eftersom det inte finns någon bestämmelse om att flera partiella sundhetscertifikat kan utfärdas. Detta kan strida mot den ursprungliga lydelsen av artikel 9.1 i direktivet, som föreskrev certifiering av att särskilda krav uppfyllts utöver vad som angavs i artiklarna 7 och 8. De enda särskilda krav som uppställs beträffande citrusfrukt från Cypern eller Turkiet är att frukten skall vara fri från stjälkar och blad och att emballaget skulle ha en lämplig ursprungsmärkning. Att dessa krav uppfyllts kan kontrolleras med en okulär besiktning, liksom att det inte föreligger angrepp av vissa skadegörare som anges i bilagorna 1 och 2 till direktivet. Detta leder till att det inte föreligger något hinder mot att godta certifiering från icke-medlemsländer som utförts enligt en lämplig kontroll av produkterna.

18. I artikel 9 i direktivet, snarare än i artikel 12, föreskrivs vem som skall utfärda sundhetscertifikat för icke-gemenskapsprodukter. Hänvisningen i artikel 12.1 i direktivet, som reglerar certifiering av växtprodukter från icke-medlemsländer, till certifikatet som föreskrivs i artikel 7 avser endast certifikatets natur och form. Artikel 12.1 kan inte förstås på så sätt att villkoren som föreskrivs i artikel 6.4 för gemenskapsprodukter skall utsträckas till att gälla även för certifieringsförfarandet för växter från icke-medlemsländer, då detta skulle innebära att de två åtskilda regelsystemen som

17 — Det följer av artikel 2.1 a i direktivet att citrusfrukter snarare är "växter" än "växtprodukter".

18 — Se artikel 6.4 i direktivet.

fastlagts i direktivet skulle avskaffas samt leda till absurda resultat, såsom att producenter från icke-medlemsländer skulle åläggas att registrera sig. Vidare skulle det innebära att de i artikel 9.1 föreskrivna undantagen skulle bli meningslösa. Innan de två regelsystemen infördes 1993 innehöll artikel 6 i direktivet inte någon bestämmelse om var gemenskapsprodukterna skulle kontrolleras. Det vore oproportionerligt att införa ett villkor om certifiering i ursprungslandet som är icke-medlemsland, eftersom detta inte är nödvändigt för att uppnå syftet med direktivet. Kravet i artikel 12.1 a på en systematisk kontroll vid importen vore också under dessa omständigheter onödigt och därför oproportionerligt [19] och diskriminerande samt i strid med både artikel 40.3 i EG-fördraget (nu artikel 34.2 EG i ändrad lydelse) och WTO:s växtskyddsavtal.

19. Artikel 8 i direktivet, till vilken artikel 12.1 också hänvisar, avser endast fall där växter har delats upp i mindre partier eller lagrats eller fått nytt emballage efter att de exporterats från ursprungslandet. Ett certifikat för återutförsel med benämningen sundhetscertifikat för återutförsel skall i dessa fall utfärdas av de lokala behöriga myndigheterna och fogas till det ursprungliga sundhetscertifikatet. Detta innebär inte att myndigheterna i avsändarlandet inte har rätt att utfärda sundhetscertifikat i fall då försändelserna inte på något sätt påverkats.

19 — Domen i mål C-256/90 av den 8 april 1992, Mignini (REG 1992, s. I-2651).

20. Vidare uppfyller inte direktivet alla de syften som anges i konventionen, exempelvis vad avser produktionsvillkor i icke-medlemsländer.

21. Domen i målet Anastasiou avsåg endast tolkningen av begreppet "myndigheter som bemyndigats" i artikel 12.1 b i direktivet och har inte någon inverkan på förevarande mål. Problemen avseende samarbete med tjänstemän från en icke erkänd enhet uppkommer inte beträffande turkiska tjänstemän.

22. Vad avser de omständigheter under vilka certifikaten utfärdats i förevarande mål, föreskriver direktivet inte några villkor om lossning av fartyg, passerande av tullgränser eller om vilken tid som förflutit i avsändarlandet. Det vore omöjligt att kontrollera om dylika villkor uppfyllts eller inte. Sådana villkor är under alla omständigheter irrelevanta vad avser de behöriga myndigheternas befogenhet att utföra de nödvändiga kontrollerna. Det saknar betydelse om varorna har förts in i Turkiet eller ej eftersom syftet med sundhetscertifikatet är att ange att det *importerande* landets bestämmelser har uppfyllts. Principen om ömsesidig respekt på internationell nivå förbjuder att undersökningar görs av åtgärder som utförts av en främmande stats tjänstemän inom den statens territorium. Det är tillräckligt att sundhetscertifikatet upprättats på den plats där växterna återfanns senast, innan de importerades till gemenskapen, även om samtliga särskilda krav redan uppfyllts i ursprungslandet.

23. Mot bakgrund av de argument som anförts ovan är det enligt direktivet möjligt att erhålla sundhetscertifikat i ett avsändande icke-medlemsland som inte är växternas ursprungsland. Att använda sig av den möjligheten beträffande citrusfrukter från norra delen av Cypern kan inte anses vara ett missbruk. I stället är ett dylikt tillvägagångssätt grundat enbart på en rättighet som föreskrivs i gemenskapsrätten, till skillnad från de fall då gemenskapsrätten åberopas för att uppnå ett syfte som annars vore olagligt enligt den interna rättsordningen.

ii) *Argument till stöd för att importen skall förbjudas*

24. Sundhetscertifikatet som krävs enligt artikel 12.1 i direktivet för citrusfrukter från icke-medlemsländer skall utfärdas av myndigheterna i produkternas ursprungsland. Den noggranna kontroll som anges i artikel 12.1 a begränsas inte till endast gränskontroller vid import till gemenskapen, som endast är frivilliga och under alla omständigheter mycket begränsade.[20] Denna noggranna kontroll skall utföras även före det att sundhetscertifikat utfärdas enligt artikel 12.1 b. Detta bekräftas av hänvisningen till artikel 7 i direktivet som i sin tur hänvisar till artikel 6.1 och 6.2 och därigenom till de villkor som föreskrivs i artikel 6.4. Även om artikel 6.4 inte tillämpas direkt på icke-medlemsländer har gemenskapen rätt att tillämpa liknande krav som villkor för import av produkter från icke-medlemsländer. Det skulle strida mot direktivets syfte om import från icke-medlemsländer skulle vidkännas en mindre noggrann granskning, exempelvis genom okulär besiktning i ett fartygslastrum i en hamn i avsändarlandet eller vid passerande av gränsen till gemenskapen, än den kontroll som gemenskapsväxter på produktionsplatsen utsätts för. Det kontrollsystem som gäller för växande plantor och områden under kultur enligt artikel IV 1 a i i konventionen utvisar också att en noggrann kontroll endast kan utföras i ursprungslandet. De "lämpliga förfarandena" som anges i modellen till sundhetscertifikat i bilaga 8 del A till direktivet skall anses hänvisa till denna bestämmelse i konventionen.

25. Artikel 8 i direktivet möjliggör för ett avsändande icke-medlemsland från vilket produkterna återutförs att förlita sig på den första noggranna kontroll som enligt modellen för sundhetscertifikat för återutförsel i bilaga 8 del B till direktivet redan skall ha utförts i ursprungslandet. Vad avser citrusfrukter kan det särskilda krav som anges i bilaga 4 del A, att emballaget skall ha en lämplig ursprungsmärkning, endast uppfyllas genom en kontroll som utförs i ursprungslandet.[21] Detta innebär att villkoret i artikel 9.1 i direktivet för att utfärda sundhetscertifikat i ett annat icke-medlemsland inte är uppfyllt. Vidare vore

20 — Domen i målet Anastasiou I, punkt 62.

21 — Se punkt 39 i domen i målet Anastasiou I avseende bestämmande av ursprung för växter med hjälp av EUR 1-rörelsecertifikat.

det orimligt om endast den omständigheten att det särskilda kravet på att frukterna skall vara fria från stjälkar och blad kan bekräftas genom en okulär besiktning efter export från ursprungslandet skulle innebära att kontrollerna av skadegörare som anges i bilagorna 1 och 2 till direktivet, vilket erfordrar kännedom om och kontroll av produktionsvillkoren, också skulle kunna utföras efter den första exporten till ett annat icke-medlemsland. Anastasious ombud uppgav vid förhandlingen att han tvivlade på att det var möjligt att upptäcka vissa mikroskopiska insekter genom en okulär besiktning. Sålunda tillåter artikel 9.1 att certifieringen av att de särskilda villkoren i bilaga 4 del A uppfyllts utförs utanför ursprungslandet, endast i den omfattning att dessa krav kan uppfyllas på andra platser. Detta kompletterar det ursprungliga sundhetscertifikatet vars modell i bilaga 8 del A lämnar utrymme för "ytterligare uppgifter". Vidare tillåter artikel 9.1 ett begränsat undantag till principen om certifiering i växtens ursprungsland, men detta skall inte tillämpas då det, såsom i förevarande mål, kan certifieras i ursprungslandet att alla särskilda villkor i bilaga 4 del A har uppfyllts.

26. Hänvisningen som görs i rubriken i bilaga 5 till direktivet till växtskyddskontroller i avsändarlandet är uppenbart felaktig, eftersom den är oförenlig med direktivets bestämmelser i sak och dess syfte. Denna motsättning var särskilt tydlig då den ursprungliga lydelsen av artikel 9.1 tillämpades. I artikel 9.1 föreskrevs uttryckligen att sundhetscertifikat skulle utfärdas i ursprungslandet beträffande de produkter som angavs i bilaga 4 del A och som importerats till gemenskapen, jämte de certifikat som angavs i artiklarna 7 och 8 i direktivet..

27. Domen i målet Anastasiou 1 är väsentlig för att slita tvisten och domstolen borde besvara den tredje frågan först. Domen hänvisar till att det är nödvändigt att de nationella myndigheterna samarbetar beträffande angripna produkter.[22] Under dylika omständigheter måste det vara möjligt att underrätta myndigheterna i det land där växterna har odlats om problemet. Detta är dock inte möjligt beträffande "myndigheterna" i den norra delen av Cypern, och de behöriga myndigheterna i Republiken Cypern har inte tillträde till denna del av Cypern.

28. Vad avser den femte frågan tillåter inte gemenskapsrätten att en rättsregel utgör grund för att undvika tillämpningen av en annan rättsregel.[23] I annat fall skulle de exportörer som levererar produkter till gemenskapen kunna använda sig av forum-shopping för att hitta den mest släpphänta lagstiftningen vad avser utfärdandet av sundhetscertifikat för sina produkter. Detta skulle kunna möjliggöra att produkter med okänt eller illegalt ursprung

22 — Punkt 63.

23 — Dom av den 5 oktober 1994 i mål C-23/93, TV 10 (REG 1994, s. I-4795), punkterna 20—22, av den 3 december 1974 i mål 33/74, Van Binsbergen (REG 1974, s. 1299; svensk specialutgåva, 1974, s. 379), punkt 13, av den 10 januari 1985 i mål 229/83, Leclerc (REG 1985, s. 1; svensk specialutgåva, 1985, s. 1), punkterna 23—27, och av den 12 maj 1998 i mål C-367/96, Kefalas m.fl. (REG 1998, s. I-2843), punkt 20. Domen av den 27 september 1988 i mål 81/87, Daily Mail (REG 1988, s. 5483; svensk specialutgåva, volym 9, s. 693) har redan citerats i ett liknande syfte vid Court of Appeal.

"tvättas". Det finns inte något legitimt kommersiellt syfte eller något växtskyddssyfte som skulle kunna motivera att fruktterna fraktas till gemenskapen via Turkiet.

IV — Bedömning

29. Jag har inte för avsikt att punkt för punkt undersöka de av House of Lords hänskjutna frågorna. I förevarande mål är den grundläggande frågan, vilket House of Lords själv konstaterat, huruvida citrusfrukter kan importeras till gemenskapen under sådana omständigheter som föreligger i detta mål. Naturligtvis är de omständigheter som uppkommit i de enskilda frågorna viktiga för att besvara den grundläggande frågan. Jag kommer att i tur och ordning undersöka huruvida det är principiellt möjligt att över huvud taget godta sundhetscertifiering som utförs av ett ickemedlemsland som inte är växternas ursprungsland samt, för det fall den frågan besvaras jakande, huruvida citrusfrukter från norra delen av Cypern kan vara föremål för sådan certifiering.

30. Inledningsvis skulle jag vilja ange att direktivet är otydligt och att det är begripligt att tolkningen av det kan leda till viss förvirring. En särskild svårighet ligger i att bestämmelserna om import av ickegemenskapsväxter till gemenskapen har fastlagts genom hänvisning till de bestämmelser som reglerar gemenskapsprodukter. De senare bestämmelserna har ändrats i stor utsträckning för att möjliggöra upprättandet av ett särskilt regelsystem för den inre marknaden. Detta regelsystem är relevant för icke-gemenskapsprodukter först då de faktiskt importerats. Det är emellertid möjligt att tolka direktivets bestämmelser utifrån dess struktur och syften. Enligt en sådan bedömning godtar jag de argument som framförts av intervenienterna, Förenade kungariket och kommissionen att myndigheterna i ett land som avsänder icke-gemenskapsjordbruksprodukter, och som inte är varornas ursprungsland, i princip skall kunna certifiera att produkterna uppfyller bestämmelserna i det importerande landet, antingen då ifrågavarande växter inte omfattas av de särskilda krav som uppställs i bilaga 4 del A (så att artikel 9.1 inte är tillämplig), eller då varje annat tillämpligt särskilt krav kan uppfyllas på annan plats än på ursprungsorten (vilket avses med undantaget i artikel 9.1).

31. Mot bakgrund av att direktivets syfte är att reglera den fria rörligheten av växter och växtprodukter inom gemenskapen oavsett deras ursprung, kan det för det första antas att motsvarande undersökningsnivå skall tillämpas på alla dessa produkter. Eftersom gemenskapsprodukter kan säljas inom gemenskapen efter det att de skördats är det för det andra rimligt att undersökningen utförs vid eller före denna tidpunkt för att säkerställa att produkterna kan röra sig så fritt som möjligt därefter, utan att göra avkall på alla andra argument för att kontrollen skall utföras på produktionsplatsen, såsom att det är lättare att upptäcka vissa skadegörare. Å andra sidan kan fri handel inom gemenskapen av produkter

från icke-medlemsländer äga rum först då dessa produkter faktiskt passerat gränsen till gemenskapen. Det vore därför klokt att utföra gemenskapskontroller vid denna tidpunkt och på denna ort som komplement till de kontroller som redan utförts i icke-medlemsländer. Förutom vad avser sådana organismer som endast eller lättare kan upptäckas på produktionsplatsen, innebär detta dessutom att gemenskapens intresse varken berörs av var eller när myndigheterna i ett icke-medlemsland, före importen, utför kontroller av växter och utfärdar sundhetscertifikat. Såsom Förenade kungariket visat på ett övertygande sätt, kan det vara nödvändigt med viss flexibilitet i detta avseende i handelssyfte, särskilt vad avser varor som inte är ömtåliga och som inte behöver importeras till gemenskapen inom 14 dagar från skörden.

32. Direktivet, som grundas både på artikel 43 (nu artikel 37 EG i ändrad lydelse) och artikel 100 (nu artikel 94 EG) i EG-fördraget, uttrycker vidare i dess första och andra övervägandet bekymmer över avkastningen av gemenskapens växtproduktion vilket motiverar intresset för produktionsvillkoren. Å andra sidan kan direktivets bekymmer avseende dylika villkor i icke-medlemsländer endast grundas på ett intresse av att kontrollera deras inverkan inom gemenskapen, i huvudsak genom kontroll av växter och växtprodukter som kommer från sådan produktion. Därför godtar jag argumentet att syftet med direktivet inte är så omfattande som de syften som framgår av artikel IV i konventionen.

33. Det är viktigt att understryka att direktivet endast omfattar skyddet för gemenskapens växter. Om dess krav kan uppfyllas saknar det betydelse att varorna kommer från en del av Cypern som kontrolleras av en enhet som inte erkänts av gemenskapen. Sådana varor har tillträde till gemenskapsmarknaden på samma villkor som varor från den södra delen av Cypern, förutsatt att de olika villkor som uppställts av gemenskapsrätten kan uppfyllas.

34. Jag övergår nu till att undersöka bestämmelserna i direktivet. Vad avser importerade växter och växtprodukter söker direktivet uppnå en skyddsnivå som motsvarar den som uppnås genom kontroller inom gemenskapen. Av praktiska skäl och internationell hövlighet sker detta genom att gemenskapen godtar de resultat enligt sundhetscertifikaten som framkommit genom de kontroller som utförts av myndigheterna i icke-medlemsländer. Detta kombineras med kompletterande övervakning i form av gränskontroller. Det är för mig uppenbart att artikel 12.1 a i direktivet bara avser de "noggranna" kontroller som medlemsstaterna är skyldiga att utföra när produkter från icke-medlemsländer förs in i gemenskapen för första gången. I detta avseende kan dess bestämmelser stå i motsats till bestämmelserna i artikel 12.1 b, som inte föreskriver ett förfarande för utfärdande av sundhetscertifikat av icke-

medlemsländer utan endast ett villkor, som gemenskapen är behörig att uppställa, att produkterna skall åtföljas av ett certifikat för att kunna föras in i gemenskapen. Det kan tilläggas att artikel 12.1 a är tvingande och att detta förefaller överensstämma med behovet att säkerställa en lika hög skyddsnivå avseende alla produkter. I den mån en del av domen i målet Anastasiou I kan tolkas som om dylika gränskontroller skulle vara godtyckliga är jag, med all respekt, inte av samma mening och skulle vilja tillägga att en sådan tolkning av punkt 62 i domen inte är självklar och under alla omständigheter inte av avgörande betydelse för domstolens skäl i det målet. Även om domstolen i punkten 62 också hänvisade till de begränsningar som finns för dessa kontroller, framgår det klart av de tillämpliga bestämmelserna i artikel 12.1 a att dessa kontroller utgör en integrerad del av kontrollförfarandet av importerade växter och växtprodukter. De utgör en viktig garanti för andra medlemsstater än den medlemsstat till vilken varorna importerades första gången för att en "noggrann" kontroll utförts.

35. Sålunda innehåller artikel 12.1 b i direktivet, jämte dess hänvisningar till artiklarna 7 och 8, bestämmelser som under normala förhållanden anger om sundhetscertifikat utfärdade av myndigheter i icke-medlemsländer skall godtas. Eftersom förevarande mål handlar om försändelser av frukt som på intet sätt påverkats i hamnen Mersin, hänvisar jag huvudsakligen till artikel 7. För det första kan det noteras att det i artikel 12.1 b inte anges var någonstans certifikatet skall utfärdas. Artikeln föreskriver endast att certifikatet skall utfärdas inom 14 dagar före den dag då produkterna lämnar avsändarlandet, vilket beroende på produkterna och den internationella handelns nycker kan, men inte måste, vara produkternas ursprungsland. Inte heller föreskriver artikel 12.1 b uttryckligen vilken kontrollnivå som skall iakttas av myndigheterna i icke-medlemsländer för att produkterna skall anses vara certifierade i vederbörlig ordning då de senare presenteras vid gemenskapens gräns. Vad avser gemenskapsprodukter innehåller inte heller artikel 7 i direktivet någon bestämmelse om sådan kontrollnivå. I stället hänvisar artikel 7 till den kontroll som föreskrivs i artikel 6.1 och 6.2 och jag kan inte se varför växter och växtprodukter från icke-medlemsländer, som vid import skall åtföljas av certifikatet som anges i artikel 7, inte skulle omfattas av samma kontrollnivå. Denna kontrollnivå utgörs av en noggrann officiell kontroll av produkterna och emballaget, eller av representativa stickprov, och om nödvändigt av de fordon som transporterar produkterna, för att säkerställa att produkterna inte är angripna och att de uppfyller de särskilda regler som kan vara tillämpliga.

36. Mot bakgrund av min ovan redovisade bedömning av på vilket sätt direktivet i dess ändrade lydelse genomför den inre marknaden och fullföljer den gemensamma jordbrukspolitiken, borde det vara uppenbart att bestämmelserna i artikel 6.4 i direktivet angående kontroller på produktionsplatsen och registrering av producenter varken kan eller bör anses tillämpliga på växter och

växtprodukter som inte kommer från gemenskapen. Detta följer av såväl praktiska som principiella skäl. Det kan bara beklagas att det vid tillkomsten av artikel 6.4 inte uttryckligen angavs att bestämmelsen endast avser gemenskapsprodukter. Att tillämpa dylika villkor beträffande skadegörare som med lätthet kan upptäckas vid en senare tidpunkt vid kontroll av själva produkten skulle dels utgöra ett stort ingrepp på de kontrollförfaranden som tillämpas av gemenskapens suveräna handelspartners, dels inte förbättra skyddsnivån för gemenskapens producenter och konsumenter, dels vara onödigt för att genomföra den inre marknaden samt dels, vilket även gjorts gällande, följaktligen vara alltför ingripande. I domen Anastasiou I uppställde domstolen som krav att myndigheterna i medlemsstaterna skall kunna kontakta de myndigheter som utfärdat certifikatet för att diskutera oklarheter eller svårigheter. Oavsett om ett sundhetscertifikat utfärdats i produkternas ursprungsland eller i avsändarlandet kan det nyss nämnda villkoret uppfyllas under förutsättning att de utfärdande myndigheterna tillhör en erkänd enhet. Till och med i fall av angrepp är gemenskapens huvudsakliga intresse inom ramen för direktivet snarare att förhindra att certifikat utfärdas för angripna produkter som därigenom kan föras in i gemenskapen, än att bekämpa anledningen till nedsmittningen.

37. Vad avser de i målet aktuella citrusfrukterna från Cypern förefaller det som om de tre skadegörarna som anges i bilaga 1 del A och i bilaga 2 del A alla kan upptäckas genom en noggrann kontroll av själva frukten. För det fall citrusfrukterna inte vore föremål för särskilda krav enligt bilaga 4 del A skulle jag sålunda anse att huvudfrågan vore besvarad genom den ovan redovisade bedömningen. Detta dock under förutsättning att kontrollnivån som faktiskt tillämpas i Mersin och frågan om rättsmissbruk undersöks. Denna bedömning bekräftas av ett antal tillkommande argument som hämtats från texten. Dessa argument har jag emellertid föredragit att inte betona förrän nu på grund av att jag som ovan framgår anser att direktivets lydelse i allmänhet är undermålig. För det första godtas under angivna förutsättningar uttryckligen enligt artikel 9.1 i direktivet sådana sundhetscertifikat som utfärdats av länder som inte är produkternas ursprungsland och som är föremål för särskilda krav. Denna bestämmelse kan också tolkas *e contrario* som att de produkter som inte omfattas av särskilda krav under alla omständigheter kan åtföljas av sundhetscertifikat som utfärdats av avsändarlandet och inte av ursprungslandet. För det andra framgår detta möjligen av att hänvisningen till avsändarländer i rubriken i bilaga 5 till direktivet behölls avseende produkter från icke-medlemsländer medan denna hänvisning uttryckligen togs bort beträffande gemenskapsprodukter såsom ett led i upprättandet av den inre marknaden. [24]

38. Även om domstolen inte fått något utlåtande från någon sakkunnig i den delen

24 — Det är möjligt att läsa rubriken i bilaga 5 på ett annat sätt så att den hänvisar till certifiering av ursprungslandet eller, i de fall som regleras av artikel 8.2 i direktivet, till certifiering av avsändarlandet.

är det en viktig strukturell fråga att det förefaller som om skillnaden mellan å ena sidan bilagorna 1 och 2 och å andra sidan bilaga 4 åtminstone till viss del ligger i den omständigheten att skadegörarna som anges i de förra bilagorna kan upptäckas genom en enkel kontroll av växterna och växtprodukterna, medan de särskilda krav som anges i den senare bilagan till stor del har samband med produktionsplatsen och bedömningen av villkoren där: identifiering av moderväxten och särskilda sjukdomar i området, analys av jorden och rötterna m.m. För det fall detta är korrekt bidrar det till att förklara systemet som inrättats genom artikel 9.1 i direktivet avseende växter och växtprodukter som omfattas av särskilda krav.

39. En betydligt svårare fråga är emellertid huruvida intervenienterna under föreliggande omständigheter äger åberopa undantaget i artikel 9.1 andra strecksatsen i direktivet från huvudregeln att certifikat beträffande växter och växtprodukter från icke-medlemsländer som omfattas av särskilda regler endast godtas om de utfärdats av ursprungslandet. Det har inte bestritts att det är möjligt att kontrollera huruvida blad och stjälkar avlägsnats från frukten genom kontroller som utförs på andra ställen än i ursprungslandet. Detta inbegriper en genomgångshamn för det fall lämpliga kontroller utförs. För övrigt kan i vissa fall stjälkar avlägsnas först då frukten lämnat ursprungslandet. Att kontrollera huruvida frukternas emballage försetts med lämplig ursprungsmärkning är emellertid förenat med större svårigheter. I detta avseende har domstolen inte någon ledning av de yttranden som givits in trots att frågan varit föremål för diskussion. Än värre är att direktivet inte ger någon ledning eftersom detta särskilda krav enligt direktivets ordalydelse endast utgörs av att produkterna skall förses med "en lämplig ursprungsmärkning". Det saknas hänvisning till produkternas ursprung, hur de skall certifieras eller av vem.

40. Det föreligger inte någon svårighet för myndigheterna i Turkiet eller i något annat avsändarland att kontrollera att emballaget för en fruktförsändelse försetts med någon form av kännetecken som utvisar dess ursprung. Det särskilda kravet i punkt 16.1 i bilaga 4 del A till direktivet avseende citrusfrukter (och vissa andra frukter) föreskriver emellertid att detta emballage skall vara "lämpligt". Bedömningen av detta krav försvåras av att det varken i rättsakten där det föreskrivs eller någon annanstans anges varför detta krav endast gäller några fruktsorter. Det förefaller som om kravet är fristående från de andra särskilda krav som endast tillämpas för citrusfrukt av ett visst ursprung, exempelvis från länder där det är känt att vissa sjukdomar existerar. Liknande särskilda krav som varierar beroende på ursprung tillämpas på andra växter och växtprodukter som inte omfattas av kravet på ursprungsmärkning. Jag förutsätter emellertid att kravet tjänar något syfte. Jag anser därför att kvalifikationen "lämplig" måste ha en faktisk innebörd. Det förutsätter att de myndigheter som utför certifieringen har anledning att tro att märkningen är sanningsenlig, annars vore den meningslös. Vid oklarheter eller tvister beträffande certifieringen av den märkningen måste dessutom myndigheterna i medlemsstaterna kunna samarbeta med

sina motparter i icke-medlemsländer för att kunna lösa problemet.

41. I normala fall borde det inte föreligga några problem, eftersom de varor från Cypern som skall skickas till gemenskapen måste åtföljas av ett EUR 1-ursprungscertifikat som utfärdas av Republiken Cyperns myndigheter. På grundval av ömsesidig respekt på internationell nivå och administrativt samarbete kan de turkiska myndigheterna lita på certifikatet för att förvissa sig om emballagets ursprungsmärkning. Vidare skulle medlemsstaternas myndigheter kunna rådfråga myndigheterna i både Turkiet och Republiken Cypern för det fall de misstänker bedrägeri eller andra oegentligheter. I förevarande mål är det naturligtvis inte så enkelt eftersom varornas cypriotiska ursprung inte certifierats av Republiken Cypern.

42. För att lösa detta problem bör artikel 9.1 först undersökas. I denna artikel föreskrivs beträffande de produkter som anges i bilaga 4, en allmän bestämmelse att "det officiella sundhetscertifikat[et]... skall vara utfärdat i det land där växten, växtprodukten och de andra föremålen har sitt ursprung...". Jag delar inte Förenade kungarikets och intervenienternas inställning att denna bestämmelse skall anses vara ett undantag till huvudregeln i artikel 12 jämte rubriken i bilaga 5 om att certifikatet kan utfärdas av lämpliga myndigheter i vilket avsändarland som helst. Artikel 9.1 är en särskild bestämmelse som tillämpas på växter som omfattas av bilaga 4 del A.

43. Det förefaller mig som om två andra anmärkningar beträffande den rättsliga utvecklingen belyser denna fråga. För det första återfanns kravet på att sundhetscertifikat skall utfärdas i ursprungslandet i direktivets ursprungliga lydelse. Undantaget som föreskrivs i artikel 9.1 beträffande andra fall — "om de särskilda krav som fastställts i bilaga 4 del A kan uppfyllas också på andra platser än den ursprungliga" — tillkom genom rådets ändringsdirektiv av år 1989.[25] Tredje övervägandet i ingressen till det direktivet anger att "det är nödvändigt att precisera kravet i artikel 9.1... på att det officiella sundhetscertifikat[et]... skall utfärdas i växternas... ursprungsland... [och att det] förefaller lämpligt att definiera undantagen till detta krav på ett allmännare sätt, så att artikel 9.1 inte behöver ändras varje gång en relevant ändring till bilaga 4 görs av kommissionen".[26] Vid tidpunkten för antagandet av det direktivet angavs inte citrusfrukter i bilaga 4 del A. Inte heller var de andra växter eller växtprodukter som angavs där föremål för något krav på ursprungsmärkning. Det är emellertid uppenbart att syftet med att införa det undantaget var att möjliggöra flexibilitet på så sätt att rådet, då kommissionen avsåg att ändra bilaga 4,

25 — Rådets direktiv 89/439/EEG av den 26 juni 1989, se ovan fotnot 9.

26 — Uppenbarligen föreligger det här ett fel i den engelska versionen. I den engelska versionen anges "... so that article 9.1 need to be amended..." i stället för "need not to be", jämför den franska versionen "*n'ait pas besoin*". Detta har bekräftats genom kontroll av de andra språkversionerna.

inte skulle nödgas ändra artikel 9.1 varje gång för att beakta gjorda ändringar.

44. För det andra var det först då kommissionen 1992[27] helt ersatte bilagorna 1—4 som citrusfrukter tillfogades bilaga 4 del A. Relevanta särskilda krav återfinns i punkterna 16.1, 16.2, 16.3 och 16.4. Sålunda kan rådet inte ha beaktat kravet på att "emballaget skall ha en lämplig ursprungsmärkning" vid tillkomsten av undantaget till artikel 9.1. Rådet delegerade senare till kommissionen rätten att anta bilaga 4, däri inbegripet närmare bestämmelser om "särskilda krav", efter yttrande från den Ständiga kommittén för fytosanitära frågor.[28]

45. Beträffande citrusfrukter med ursprung från icke-medlemsländer där det är känt att tre separata växtorganismer förekommer, föreskrivs i punkterna 16.2, 16.3 och 16.4 i bilaga 4 del A var för sig ett krav (som varierar något i vart och ett av de tre fallen) på ett "officiellt intyg" på att frukterna med ursprung i dessa områden inte är besmittade med den aktuella organismen, alternativt att det kan bekräftas genom observation, stickprovsundersökning eller behandling under en viss tid, att det inte föreligger något symptom på dessa sjukdomar. Det är uppenbart att inget av dessa krav, med beaktande av syftet med artikel 9.1, skulle kunna uppfyllas någon annanstans än i ursprungslandet. Det är emellertid allmänt känt att ingen av de angivna växtsjukdomarna förekommer på Cypern (med förbehåll för att sökanden angivit att detta inte ovillkorligen kan sägas beträffande den norra delen av Cypern).

46. Jag anser att dessa krav är relevanta på så sätt att bevis på produkternas ursprung är nödvändigt för att kunna fastställa att dessa sjukdomar inte förekommer i fruktens ursprungsland. Kort sagt föreligger ett behov att visa att frukterna har sitt ursprung på Cypern. I sådant fall är de särskilda krav som anges i punkterna 16.2, 16.3 och 16.4 inte tillämpliga.

47. Med beaktande av ovanstående övergår jag till att undersöka om artikel 9.1 möjliggör en tillämpning av det i artikeln föreskrivna undantaget, det vill säga att sundhetscertifikatet kan utfärdas i ett annat land än ursprungslandet då det anger att "emballaget skall ha en lämplig ursprungsmärkning".

48. Vid förhandlingen medgav kommissionen att det särskilda kravet inte uppfylls bara genom att varorna har en ursprungsmärkning och att det sålunda erfordras ett bevis på ursprunget. Med stöd av Förenade

27 — Kommissionens direktiv 92/103/EEG av den 1 december 1992, se ovan fotnot 11.

28 — Artiklarna 3.6, 5.3 och 16a i direktivet enligt dess lydelse genom direktiv 89/439/EEG och direktiv 91/683/EEG.

kungariket och intervenienterna hävdade kommissionen att det sundhetscertifikat som utfärdats av de turkiska myndigheterna utgör ett tillräckligt sådant bevis. Det angavs att de turkiska myndigheterna kunde försäkra sig om fruktens cypriotiska ursprung genom att kontrollera de medföljande leveransdokumenten, särskilt konossementet. Vidare angavs det att Förenade kungariket litar på att de turkiska myndigheterna intygar att de försäkrat sig om detta.

49. Det förefaller mig emellertid som om leveransdokumenten inte utvisar mer än att varorna *levererats* från Cypern, vilket myndigheterna i Förenade kungariket på egen hand kunnat konstatera. Dokumenten anger inte var frukterna ursprungligen kom från eller ens var eller av vem och med vilken befogenhet som ursprungsmärkningen fästs. Det förefaller ytterst sannolikt att de turkiska myndigheterna i själva verket förlitar sig på den ursprungsmärkning som utfärdats i norra delen av Cypern, eftersom Turkiet erkänner den enhet som kontrollerar denna del av Cypern. Ett sådant förfarande skulle i själva verket bättre garantera frukternas verkliga ursprung än vad som framgår av leveransdokumenten. Det har emellertid inte påstått att en sådan indirekt tillit till certifiering av myndigheterna i den norra delen av Cypern skulle utgöra grunden till att Förenade kungariket fram till i dag godtagit de turkiska sundhetscertifikaten. Under alla omständigheter vore det svårt att få en sådan indirekt tillit att stämma överens med domen i målet Anastasiou I. I domen i detta mål anges det beträffande direkt export från den norra delen av Cypern att den importerande medlemsstaten skall "... underrätta den exporterande statens myndigheter om varje problem med eller tvivel om ett certifikat..." samt att ett sådant "samarbete... inte [kan] etableras med myndigheter som erkänts varken av gemenskapen eller av dess medlemsstater". [29]

50. Jag tillstår att domstolen beträffande systemet med EUR 1-rörelsecertifikat har godtagit att det är möjligt att göra undantag i fall då det är omöjligt att utfärda sådana certifikat. I domen i målet Huygen m.fl. [30] fastslog domstolen att det var möjligt att beakta andra bevismedel beträffande varornas ursprung när det visade sig vara omöjligt för myndigheterna i exportstaten att bestyrka deras ursprung. Fastän myndigheterna i exportstaten normalt är bäst lämpade att direkt bestyrka omständigheterna som avgör ursprunget, finns det då de inte är i stånd att bestyrka detta ingenting som hindrar myndigheterna i den importerande staten från att kontrollera riktigheten av ett ursprungscertifikat genom att beakta andra bevis. [31] I detta mål utgjordes det tillkommande beviset av originalfakturan för den aktuella varan. [32] Jag tror emellertid inte att skälen i domen i målet Huygen m.fl. på ett enkelt sätt kan tillämpas på omständigheterna i förevarande mål. Även om icke-officiella doku-

29 — Punkt 63.

30 — Dom av den 7 december 1993 i mål C-12/92 (REG 1993, s. I-6381).

31 — Samma dom, punkterna 25 och 27.

32 — Samma dom, punkt 7.

ment såsom fakturor i allmänhet är bättre bevis på ursprunget än leveransdokument, kvarstår faktum att varje undersökning av misstänkt bedrägeri eller ens av ett enkelt fel ohjälpligt skulle hämmas av att det är omöjligt att samarbeta med myndigheterna i norra delen av Cypern. De turkiska myndigheterna skulle inte på ett tillfredsställande sätt kunna ersätta de legitima myndigheterna, det vill säga myndigheterna i Republiken Cypern, i någon undersökning av de underliggande transaktionerna som vidtas på order av och i samarbete med myndigheterna i medlemsstaterna. Jag skulle kunna tillägga att en felaktig eller falsk angivelse av ursprunget för en enda leverans av angripen frukt skulle kunna innebära långt allvarligare och mer omfattande konsekvenser för växtskyddet i gemenskapen än de begränsade och i huvudsak ekonomiska konsekvenser som en dylik angivelse i skattehänseende skulle innebära under EUR 1-systemet.

51. Följaktligen anser jag att även om det är möjligt att förlita sig på de sundhetscertifikat som utfärdats av de turkiska myndigheterna vad avser den första delen av det särskilda krav som anges i punkt 16.1 i bilaga 4 del A — "frukterna skall vara fria från stjälkar och blad" — är detta inte möjligt beträffande den andra delen — "emballaget skall ha en lämplig ursprungsmärkning".

52. Med beaktande av mitt förslag vad gäller godtagbarheten av sundhetscertifikat som utfärdats av myndigheterna i ett avsändarland beträffande import till gemenskapen av citrusfrukt från icke-medlemsländer, saknas det anledning för mig att undersöka de andra aspekter i målet som väckts av House of Lords, nämligen under vilka omständigheter som de turkiska myndigheterna utförde sina kontroller och det av intervenienterna påstådda missbruket av rättigheter enligt gemenskapsrätten. Det är tillräckligt att ange att för det fall domstolen godtar min huvudtes beträffande utfärdandet av sundhetscertifikat av avsändarländer men inte delar min bedömning av effekterna av artikel 9.1 i direktivet beträffande citrusfrukter, är jag benägen att godta de argument som förts fram i den delen av intervenienterna, Förenade kungariket och kommissionen, av de skäl som anges i sammanfattningen av deras argument i punkterna 22 och 23 ovan.

V — Förslag till avgörande

53. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ger följande svar på de av House of Lords hänskjutna tolkningsfrågorna:

En medlemsstat har rätt att godta att växter, med ursprung i icke-medlemsländer och som anges i bilaga 5 del B till rådets direktiv 77/93/EEG av den 21 december 1976 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och att de sprids inom gemenskapen, förs in i staten när dessa växter endast åtföljs av ett sundhetscertifikat som utfärdats av ett icke-medlemsland som inte är växternas ursprungsland och från vilket växterna har transporterats till gemenskapen, förutsatt att, beträffande växter som omfattas av särskilda krav som anges i bilaga 4 del A till direktivet, dessa särskilda krav kan uppfyllas i det icke-medlemsland som utfärdade sundhetscertifikatet. Det särskilda kravet att citrusfruktens emballage skall ha en lämplig ursprungsmärkning kan inte uppfyllas på någon annan plats än på ursprungsplatsen vad gäller citrusfrukter som uppges ha sitt ursprung i den del av Cypern som ligger norr om Förenta nationernas buffertzon.