DOMSTOLENS DOM

23. september 2003 *

I sag C-30/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R.B. Wainwright, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Spanien ved R. Silva de Lapuerta, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

* Processprog: engelsk.

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Magrill, som befuldmægtiget, bistået af D. Wyatt, QC, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til:

— Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT 1967, s. 211), som ændret ved Kommissionens direktiv 97/69/EF af 5. december 1997 (EFT L 343, s. 19)

— Rådets direktiv 87/18/EØF af 18. december 1986 om indbyrdes tilnærmelse af lovgivning om anvendelsen af principper for god laboratoriepraksis og om kontrol med deres anvendelse ved forsøg med kemiske stoffer (EFT 1987 L 15, s. 29)

— Rådets direktiv 93/12/EØF af 23. marts 1993 om svovlindholdet i visse flydende brændstoffer (EFT L 74, s. 81), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70/EF af 13. oktober 1998 (EFT L 350, s. 58)

— Rådets direktiv 79/113/EØF af 19. december 1978 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om bestemmelse af støjemissionen fra entreprenørmateriel (EFT 1979 L 33, s. 15), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/405/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 9)

— Rådets direktiv 84/533/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for motorkompressorer (EFT L 300, s. 123), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/406/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 11)

— Rådets direktiv 84/534/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for tårnkraner (EFT L 300, s. 130), som ændret ved Rådets direktiv 87/405/EØF af 25. juni 1987 (EFT L 220, s. 60)

— Rådets direktiv 84/535/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for elektriske svejseaggregater (EFT L 300, s. 142), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/407/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 16)

— Rådets direktiv 84/536/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for generatoraggregater (EFT L 300, s. 149), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/408/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 18),

— Rådets direktiv 84/537/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for håndbetjente betonbrækkere og pikhamre (EFT L 300, s. 156), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/409/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 20)

— Rådets direktiv 84/538/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for plæneklippere (EFT L 300, s. 171), som ændret ved Rådets direktiv 88/181/EØF af 22. marts 1988 (EFT L 81, s. 71)

— Rådets direktiv 86/594/EØF af 1. december 1986 om luftbåren støj fra husholdningsapparater (EFT L 344, s. 24)

— Rådets direktiv 86/662/EØF af 22. december 1986 om begrænsning af støjemissionen fra hydrauliske gravemaskiner, gravemaskiner med tove, dozere og læssere samt gravelæssemaskiner (EFT L 384, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/27/EF af 29. juni 1995 (EFT L 168, s. 14)

— Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10) og

— Kommissionens direktiv 97/35/EF af 18. juni 1997 om anden tilpasning til den tekniske udvikling af Rådets direktiv 90/220/EØF om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer (EFT L 169, s. 72),

idet det ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser vedrørende Gibraltar for at gennemføre de nævnte direktiver, eller i hvert fald har undladt at give Kommissionen meddelelse herom,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, M. Wathelet og R. Schintgen samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric (refererende dommer), S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. januar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. januar 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

— Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT 1967, s. 211), som ændret ved Kommissionens direktiv 97/69/EF af 5. december 1997 (EFT L 343, s. 19)

— Rådets direktiv 87/18/EØF af 18. december 1986 om indbyrdes tilnærmelse af lovgivning om anvendelsen af principper for god laboratoriepraksis og om kontrol med deres anvendelse ved forsøg med kemiske stoffer (EFT 1987 L 15, s. 29)

— Rådets direktiv 93/12/EØF af 23. marts 1993 om svovlindholdet i visse flydende brændstoffer (EFT L 74, s. 81), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70/EF af 13. oktober 1998 (EFT L 350, s. 58)

— Rådets direktiv 79/113/EØF af 19. december 1978 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om bestemmelse af støjemissionen fra entreprenørmateriel (EFT 1979 L 33, s. 15), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/405/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 9)

— Rådets direktiv 84/533/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for motorkompressorer (EFT L 300, s. 123), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/406/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 11)

— Rådets direktiv 84/534/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for tårnkraner (EFT L 300, s. 130), som ændret ved Rådets direktiv 87/405/EØF af 25. juni 1987 (EFT L 220, s. 60)

— Rådets direktiv 84/535/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for elektriske svejseaggregater (EFT L 300, s. 142), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/407/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 16)

— Rådets direktiv 84/536/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for generatoraggregater (EFT L 300, s. 149), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/408/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 18)

— Rådets direktiv 84/537/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for håndbetjente betonbrækkere og pikhamre (EFT L 300, s. 156), som ændret ved Kommissionens direktiv 85/409/EØF af 11. juli 1985 (EFT L 233, s. 20)

— Rådets direktiv 84/538/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for plæneklippere (EFT L 300, s. 171), som ændret ved Rådets direktiv 88/181/EØF af 22. marts 1988 (EFT L 81, s. 71)

— Rådets direktiv 86/594/EØF af 1. december 1986 om luftbåren støj fra husholdningsapparater (EFT L 344, s. 24)

— Rådets direktiv 86/662/EØF af 22. december 1986 om begrænsning af støjemissionen fra hydrauliske gravemaskiner, gravemaskiner med tove, dozere og læssere samt gravelæssemaskiner (EFT L 384, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/27/EF af 29. juni 1995 (EFT L 168, s. 14)

— Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10) og

— Kommissionens direktiv 97/35/EF af 18. juni 1997 om anden tilpasning til den tekniske udvikling af Rådets direktiv 90/220/EØF om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer (EFT L 169, s. 72),

idet det ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser vedrørende Gibraltar for at gennemføre de nævnte direktiver, eller i hvert fald har undladt at give Kommissionen meddelelse herom.

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 22. juni 2001 blev der meddelt Kongeriget Spanien tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionen påstande.

Retsforskrifter

De generelle fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 2 EF og artikel 3, stk. 1, EF bestemmer:

»*Artikel 2*

Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og en Økonomisk og Monetær Union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 og 4 i Fællesskabet som helhed at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, ligestilling mellem mænd og kvinder, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, høj konkurrenceevne og en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne.

Artikel 3

1. Med de i artikel 2 nævnte mål for øje skal Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne traktat, indebære:

a) forbud, medlemsstaterne imellem, mod told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel, såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning

b) indførelse af en fælles handelspolitik

c) oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne

[...]«

4 Artikel 14, stk. 2, EF bestemmer:

»Det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat.«

5 EF-traktatens tredje del indeholder et afsnit I med overskriften »Frie varebevægelser«. Afsnittet indledes med de almindelige bestemmelser i artikel 23 EF og 24 EF og indeholder to kapitler, der vedrører hhv. »Toldunionen« (artikel 25 EF-27 EF) og »Forbud mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne« (artikel 28 EF-31 EF).

6 Artikel 23 EF er affattet således:

»1. Fællesskabets grundlag er en Toldunion, som omfatter al vareudveksling, og som indebærer forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, samt indførelse af en fælles toldtarif over for tredjelande.

2. Bestemmelserne i artikel 25 og i kapitel 2 i dette afsnit finder anvendelse på varer med oprindelse i medlemsstaterne, og på de varer hidrørende fra tredjelande, som frit kan omsættes i medlemsstaterne.«

7 Artikel 24 EF bestemmer:

»Ved varer, som frit kan omsættes i en medlemsstat, forstås sådanne fra tredjeland hidrørende varer, for hvilke de af vedkommende medlemsstat foreskrevne formaliteter i forbindelse med indførslen er blevet opfyldt, og for hvilke denne medlemsstat har opkrævet gældende told og afgifter med tilsvarende virkning, og for hvilke disse told- og afgiftsbeløb ikke er blevet helt eller delvis godtgjort.«

8 Artikel 25 EF, hvortil der henvises i artikel 23, stk. 2, EF, forbyder told ved indførsel og udførsel og andre afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne.

9 Artikel 94 EF og artikel 95, stk. 1, EF har følgende ordlyd:

»*Artikel 94*

Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, udsteder direktiver om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der direkte indvirker på det fælles markeds oprettelse eller funktion.

Artikel 95

Uanset artikel 94 og medmindre andet er bestemt i denne traktat, finder følgende bestemmelser anvendelse med henblik på virkeliggørelsen af de i artikel 14 fastsatte mål. Rådet, der træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg, vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.«

10 Artikel 299, stk. 4, EF er affattet således:

»Denne traktats bestemmelser finder anvendelse på de europæiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat.«

Bestemmelserne om Gibraltar i akten vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse

11 Akten vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelsesvilkår og tilpasningerne af traktaterne (EFT Særudgave, 27.3.1972, s. 14, herefter »akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse«) bestemmer i artikel 28, 29 og 30:

»*Artikel 28*

Fællesskabsinstitutionernes retsakter, der tager sigte på produkterne i EØF-traktatens bilag II og de produkter, som ved import i Fællesskabet er undergivet særlige bestemmelser som følge af iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, såvel som de retsakter, der vedrører harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger for så vidt angår omsætningsafgifter, finder ikke anvendelse for Gibraltar, medmindre Rådet enstemmigt på forslag af Kommissionen træffer anden beslutning.

Artikel 29

I de retsakter, der opregnes i listen i bilag I til denne akt, foretages de i nævnte bilag fastsatte tilpasninger.

Artikel 30

De af tiltrædelsen nødvendiggjorte tilpasninger i de retsakter, der opregnes i listen i bilag II til denne akt, fastsættes i overensstemmelse med de i nævnte bilag fastsatte retningslinjer og efter den fremgangsmåde og på de vilkår, der er fastsat i artikel 153.«

12 Del I med overskriften »Toldlovgivning« i bilag I til akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse bestemmer i punkt 4:

»*Rådsforordning (EØF) nr. 1496/68* af 27. september 1968 [om fastsættelse af Fællesskabets toldområde] EFT L 238/1 [EFT 1968 II, s. 430] af 28. september 1968

Artikel 1 erstattes af følgende tekst: »Fællesskabets toldområde omfatter følgende territorier:

— [...]

— Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands territorium samt Kanaløerne og øen Man«.«

13 Forordning nr. 1496/68 er blevet ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2151/84 af 23. juli 1984 om Fællesskabets toldområde (EFT L 197, s. 1), der er blevet ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1). Sidstnævnte forordnings artikel 3 fastsætter Fællesskabets toldområde og indeholder en bestemmelse, der er identisk med den bestemmelse, som er citeret i denne doms foregående præmis.

14 Del VIII med overskriften »Handelspolitik« i bilag I til akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse erstatter landefortegnelsen i bilag II til Rådets forordning (EØF) nr. 1025/70 af 25. maj 1970 om fastlæggelse af en fælles ordning for indførsel fra tredjelande (EFT 1970 II, s. 277), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1984/70 af 29. september 1970 (EFT 1970 II, s. 543), nr. 724/71 af 30. marts 1971 (EFT 1971 I, s. 183), nr. 1080/71 af 25. maj 1971 (EFT 1971 I, s. 256), nr. 1429/71 af 2. juli 1971 (EFT 1971 II, s. 414) og nr. 2384/71 af 8. november 1971 (EFT 1971 III, s. 793) (herefter »forordning nr. 1025/70«) med en ny fortegnelse, der ikke omfatter Gibraltar.

15 Del VI, der ligeledes har overskriften »Handelspolitik«, i bilag II til akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse bestemmer for så vidt angår forordning nr. 1025/70:

»Problemet, der opstår ved, at ordet Gibraltar slettes i bilag II, må løses på en måde, der sikrer, at Gibraltar får samme stilling i henseende til Fællesskabets importliberaliseringsordning, som det havde før tiltrædelsen.«

Bestemmelserne i akten vedrørende Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse

16 Artikel 25 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23, herefter »akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse«) bestemmer:

»1. Traktaterne og de retsakter, der er udstedt af De Europæiske Fællesskabers institutioner, finder anvendelse på De Kanariske Øer og i Ceuta og Melilla, med forbehold af de undtagelser, der er omhandlet i stk. 2 og 3 og i andre bestemmelser i denne akt.

2. Betingelserne for anvendelsen af de bestemmelser i EØF-traktaten og i EKSF-traktaten, der vedrører frie varebevægelser, og af de retsakter fra Fællesskabets institutioner, der omhandler toldforskrifterne og handelspolitikken på De Kanariske Øer og i Ceuta og Melilla, er fastsat i protokol nr. 2.

3. Med forbehold af de særlige undtagelser i artikel 155 finder retsakter om den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik, udstedt af De Europæiske Fællesskabers institutioner, ikke anvendelse på De Kanariske Øer og i Ceuta og Melilla.

[...]«

17 Protokol nr. 2 om De Kanariske Øer samt Ceuta og Melilla, der er optaget som bilag til akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse (herefter »protokol nr. 2«), bestemmer:

»*Artikel 1*

1. Varer med oprindelse på De Kanariske Øer eller i Ceuta og Melilla samt varer fra tredjelande indført til De Kanariske Øer eller til Ceuta og Melilla inden for rammerne af de ordninger, der finder anvendelse på disse områder, anses, ved deres overgang til fri omsætning på Fællesskabets toldområde, ikke for varer, der opfylder betingelserne i artikel 9 og 10 i EØF-traktaten, eller for varer, der frit kan omsættes i henhold til EKSF-traktaten.

2. Fællesskabets toldområde omfatter ikke De Kanariske Øer, Ceuta og Melilla.

3. Medmindre andet er bestemt i denne protokol, finder retsakter, der er udstedt af Fællesskabets institutioner som toldforskrifter om samhandelen med tredje-

lande, anvendelse på samme vilkår på samhandelen mellem Fællesskabets toldområde på den ene side og De Kanariske Øer samt Ceuta og Melilla på den anden side.

4. Medmindre andet er bestemt i denne protokol, skal retsakter vedrørende den fælles handelspolitik, autonome eller indgået ved aftale, som er vedtaget af Fællesskabets institutioner, og som er direkte forbundet med indførsel eller udførsel af varer, ikke finde anvendelse på De Kanariske Øer og i Ceuta og Melilla.

5. Medmindre andet er bestemt i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene, herunder denne protokol, anvender Fællesskabet i samhandelen med De Kanariske Øer og med Ceuta og Melilla for så vidt angår de landbrugsprodukter, der er omfattet af bilag II til EØF-traktaten, den generelle ordning, som det anvender over for tredjelande.

Artikel 2

1. Med forbehold af artikel 3 og 4 i denne protokol fritages varer med oprindelse på De Kanariske Øer eller i Ceuta og Melilla ved overgang til fri omsætning på Fællesskabets toldområde for told på de i stk. 2 og 3 fastlagte betingelser.

[...]

Artikel 6

1. Varer med oprindelse i Fællesskabets toldområde fritages ved indførsel til De Kanariske Øer eller til Ceuta og Melilla for told eller afgifter med tilsvarende virkning på de i stk. 2 og 3 fastlagte betingelser.

[...]«

De omtvistede direktiver

18 Denne sag vedrører direktiver, der er vedtaget af Rådet i henhold til EF-traktatens artikel 100 (nu artikel 94 EF) eller EF-traktatens artikel 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF), og direktiver, der er vedtaget af Kommissionen i henhold til den gennemførelsesbeføjelse, som den har fået tildelt ved et grunddirektiv, der har hjemmel i de pågældende artikler (herefter »de omtvistede direktiver«). Disse direktiver omfatter forskellige områder: kemiske produkter, normer, der skal anvendes på brændstoffer, støj, emballageaffald og genetisk modificerede organismer. Ingen af de omtvistede direktiver indeholder en bestemmelse, der udtrykkelig udelukker Gibraltar fra dets anvendelsesområde.

Den administrative procedure

19 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige ikke havde gennemført de omtvistede direktiver for Gibraltar, indledte Kommissionen traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 226 EF. Efter at Kommissionen

havde opfordret Det Forenede Kongerige til at fremsætte sine bemærkninger, tilsendte Kommissionen den 28. juli 2000 Det Forenede Kongerige en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder efter dens meddelelse.

20 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at de omtvistede direktiver som følge af den omstændighed, at de tilsigter at fjerne hindringerne for de frie varebevægelser i det indre marked, ikke var blevet gennemført på Gibraltar.

21 Under disse omstændigheder har Kommissionen besluttet at anlægge denne sag.

Søgsmålet

Parternes argumenter

22 Kommissionen, der støttes af Kongeriget Spanien, har af den omstændighed, at Gibraltar er en kronkoloni, hvis udenrigsanliggender varetages af Det Forenede Kongerige, udledt, at traktatens bestemmelser finder anvendelse på dette område i henhold til artikel 299, stk. 4, EF. Kommissionen og den spanske regering har anført, at for at der kan gøres en undtagelse fra reglen om, at fællesskabsretten finder anvendelse på Gibraltar, kræves der en udtrykkelig udelukkelse eller undtagelse fra denne regel.

23 Kommissionen har anført, at ifølge akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse finder visse af traktatens bestemmelser ikke

anvendelse på Gibraltar. Disse undtagelser, der er fastsat i denne akts artikel 28, 29 og 30, omfatter ikke lovgivning vedtaget af Fællesskaberne i henhold til artikel 94 EF eller 95 EF vedrørende tilnærmelse af lovgivningerne.

24 Ifølge Kommissionen, som støttes af Kongeriget Spanien, fastsætter akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse kun følgende undtagelser:

— Retsakterne vedrørende landbrugsprodukter og retsakterne om harmonisering af lovgivninger for så vidt angår omsætningsafgifter, finder ikke anvendelse for Gibraltar ifølge denne tiltrædelsesakts artikel 28, i det omfang denne er en tilpasning af traktaterne.

— Gibraltar er ikke omfattet af bestemmelsen vedrørende Fællesskabets toldområde, således som det er defineret i forordning nr. 1496/68 i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 29 og bilag I, del I, punkt 4, til tiltrædelsesakten.

— Bestemmelserne vedrørende handelspolitikken i forordning nr. 1025/70 finder ikke anvendelse på Gibraltar i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 30 og bilag II, del VI, til tiltrædelsesakten. Denne foranstaltning er en tilpasning af de retsakter, der er vedtaget af institutionerne.

25 Kommissionen har endvidere anført, at de omtvistede direktiver ikke indeholder undtagelser, for så vidt angår deres anvendelse på Gibraltar.

26 Ifølge et almindeligt princip skal undtagelserne til fællesskabsretten fortolkes strengt. Når et område undtages fra fællesskabsrettens anvendelsesområde, skal denne undtagelse i almindelighed udtrykkelig fremgå af traktaten eller af afledt ret.

27 Såfremt Det Forenede Kongerige havde ønsket, at Gibraltar ikke skulle være omfattet af foranstaltninger vedtaget i henhold til artikel 94 EF og 95 EF, burde dette have været udtrykkelig fastsat i akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse.

28 Kommissionen, der støttes af Kongeriget Spanien, har desuden gjort gældende, at det ikke altid er logisk udelukkende at anvende retsgrundlaget som eneste kriterium ved afgørelsen af, om et direktiv finder anvendelse på Gibraltar for så vidt angår miljøbeskyttelse.

29 Kommissionen har bl.a. anført, at såfremt Domstolen tiltræder den sondring, som Det Forenede Kongerige har foretaget, vil den største del af lovgivningen vedrørende affald finde anvendelse på Gibraltar, mens den særlige ordning om emballageaffald i direktiv 94/62 og om brugte batterier i Rådets direktiv 91/157/EØF af 18. marts 1991 om batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer (EFT L 78, s. 38), ikke vil finde anvendelse, eftersom disse to direktiver har traktatens artikel 100 A som hjemmel.

30 Ifølge den spanske regering medfører den omstændighed, at bestemmelserne vedrørende Fællesskabets toldområde ikke finder anvendelse på Gibraltar, ikke, at princippet om de frie varebevægelser ikke finder anvendelse på dette område. Denne regering har nemlig anført, at dette områdes inddragelse i toldområdet kun udgør en lille del af de frie varebevægelser, der foruden en fælles toldtarif (artikel 26 EF) omfatter forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til

andre medlemsstater samt afgifter med tilsvarende virkning (artikel 23, stk. 1, EF og artikel 25 EF) og forbud mod kvantitative indførsels- og udførselsrestriktioner mellem medlemsstaterne samt alle foranstaltninger med tilsvarende virkning (artikel 28 EF og 29 EF).

31 Det vil således absolut være muligt, at en del af Fællesskabets område ikke er omfattet af Fællesskabets toldområde, og at indførelse af told og afgifter med tilsvarende virkning samt kvantitative indførsels- og udførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning ikke desto mindre er forbudt i samhandelen mellem denne del af Fællesskabets område og resten af dette.

32 Den spanske regering har som eksempel nævnt de spanske områder Ceuta og Melilla. Regeringen har anført, at i overensstemmelse med artikel 25 i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse finder traktaterne anvendelse på disse områder med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i denne akt. Regeringen har understreget, at artikel 1 i protokol nr. 2 bestemmer, at Fællesskabets toldområde ikke omfatter Ceuta og Melilla. Mens den generelle ordning for samhandelen med tredjelande finder anvendelse på varer med oprindelse i tredjelande, der indføres til disse områder og senere til Fællesskabets toldområde (artikel 1, stk. 5, i protokol nr. 2), er varer med oprindelse i disse områder, som indføres til dette område, eller varer med oprindelse i Fællesskabet, som indføres til disse områder, fuldstændig fritaget for told og afgifter med tilsvarende virkning (artikel 2, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i protokol nr. 2).

33 Desuden har den spanske regering gjort gældende, at den ordning, der blev indført ved artikel 14 EF, 94 EF og 95 EF, har til formål at tilnærme medlemsstaternes lovgivning med henblik på det indre markeds oprettelse og funktion, og at ordningens formål såvel som dens anvendelsesområde ikke blot omfatter frie varebevægelser, eftersom de ligeledes omfatter den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital. Såfremt Det Forenede Kongeriges fortolkning, der sidestiller det indre marked med de frie varebevægelser, tiltrædes, vil det føre til

den fejlagtige konklusion, at Gibraltar ikke er omfattet af det indre marked, og som følge heraf, at ikke kun bestemmelserne vedrørende frie varebevægelser, men ligeledes bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital ikke finder anvendelse på Gibraltar.

34 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at traktatens bestemmelser vedrørende frie varebevægelser ikke finder anvendelse på Gibraltar, og at det følgelig forholder sig på tilsvarende måde med hensyn til direktiver med hjemmel i artikel 94 EF eller 95 EF, der har til formål at fjerne hindringerne for samhandelen mellem medlemsstaterne.

35 Ifølge denne regering indebærer den omstændighed, at Gibraltar udelukkes fra Fællesskabets toldområde, at traktatens bestemmelser om frie varebevægelser (artikel 28 EF-30 EF) ikke finder anvendelse. Dette fører nødvendigvis til, at de harmoniseringsforanstaltninger, der retligt er afhængige af disse bestemmelser, ligeledes ikke finder anvendelse på Gibraltar. Det er således ikke nødvendigt at fastsætte en særlig undtagelse for Gibraltar i de omtvistede direktiver.

36 Det Forenede Kongeriges regering har derimod erkendt, at de andre direktiver vedrørende det indre marked, der ikke er udelukket ved særlige bestemmelser vedrørende Gibraltar, og navnlig de direktiver, der har til formål at fjerne hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, finder anvendelse på Gibraltar.

37 Det Forenede Kongeriges regering har nærmere udviklet forskellige argumenter, som den mener taler imod, at de omtvistede direktiver anvendes på Gibraltar.

38 Under forhandlingerne om bestemmelserne i akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse vedrørende Gibraltar blev opretholdelsen af denne besiddelsesstatus som frihavn, og som følge heraf dens udelukkelse fra det fælles marked for varer — både hvad angår traktatens bestemmelser vedrørende frie varebevægelser, og hvad angår bestemmelserne vedrørende den fælles handelspolitik — ikke betragtet som et omstridt punkt. Opretholdelsen af Gibraltars status blev i den forbindelse mere betragtet som et teknisk spørgsmål end et politisk spørgsmål, der kunne være kilde til uenighed under de pågældende forhandlinger. Den tekniske løsning, der blev vedtaget, bestod i en række undtagelser til gældende fællesskabsret, for så vidt angår anvendelsen af traktatens bestemmelser og afledt ret vedrørende funktionen af det indre marked for varer.

39 Selv om Gibraltar ikke længere skulle betragtes som et tredjeland som følge af Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af EØF-traktaten, der således finder anvendelse på Gibraltar med forbehold af særlige bestemmelser i akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse, svarer Gibraltars stilling for så vidt angår handel med varer med medlemsstaterne og med tredjelande stadig til et tredjelands stilling.

40 På tidspunktet for de pågældende forhandlinger indeholdt bilag II til forordning nr. 1025/70 en fortegnelse over de tredjelande og områder, som forordningen fandt anvendelse på. Gibraltar var opført på denne fortegnelse. Akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse slettede Gibraltar fra denne liste og bekræftede derved, at Gibraltars status ikke længere var som et tredjeland eller et område (bilag I, del VIII (Handelspolitik), i nævnte akt).

41 Da Gibraltar ikke længere havde status som tredjeland, opfyldte udførsler fra Gibraltar til Fællesskabet ifølge Det Forenede Kongeriges regering ikke længere betingelserne i Fællesskabets importliberaliseringsordning. Ophavsmændene til retsakterne vedrørende tiltrædelsen var opmærksomme på, at dette kunne sætte Gibraltar i en vanskeligere situation, hvad angår udførsel af varer til disse medlemslande, efter Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af Fællesskabet end før.

Dette var grunden til, at bilag II, del VI (Handelspolitik) i akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse indeholder en bestemmelse om, at »Gibraltar får samme stilling i henseende til Fællesskabets importliberaliseringsordning, som det havde før tiltrædelsen«.

42 Det fremgår af disse bestemmelser, at selv om Gibraltar ikke længere står opført som tredjeland på fortegnelsen i bilag II til forordning nr. 1025/70, er områdets stilling, hvad angår adgangen til medlemsstaternes markeder, den samme, som den var inden tiltrædelsen.

43 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at artikel 24 EF bestemmer, at der ved varer, der hidrører fra tredjelande, forstås varer, som frit kan omsættes i en medlemsstat, hvis de af vedkommende medlemsstat foreskrevne formaliteter i forbindelse med indførslen er blevet opfyldt, og hvis denne medlemsstat har opkrævet gældende told og afgifter med tilsvarende virkning. Eftersom artikel 28 EF og 30 EF vedrørende ophævelse af kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning finder anvendelse på varer hidrørende fra tredjelande, for hvilke der er blevet betalt told, og da denne told skal pålægges i henhold til en fælles ydre toldtarif, når varer indføres til Fællesskabets toldområde, er disse artiklers anvendelsesområde, ligesom anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser vedrørende ophævelse af told og afgifter med tilsvarende virkning, dette område.

44 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at anvendelsen på Gibraltar af et direktiv vedrørende emballering og etikettering af varer, der er vedtaget i henhold til artikel 94 EF eller 95 EF, eksempelvis vil kunne hindre indførsel af varer hidrørende fra tredjelande til denne besiddelse og skade den frihed, som denne nyder som frihavn til at indføre varer fra tredjelande på betingelser, der skal fastsættes af de kompetente myndigheder.

45 Det Forenede Kongeriges regering har erkendt, at retsakter fra institutionerne, der er vedtaget i henhold til artikel 94 EF eller 95 EF for at fjerne hindringer for samhandelen, ligeledes kan forfølge andre mål, såsom forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af folkesundheden eller af miljøet. Såfremt retsakter er korrekt vedtaget ifølge en af disse bestemmelser, bliver disse andre mål ifølge denne regering harmoniseret, i det omfang det er nødvendigt for at afskaffe hindringer for de frie varebevægelser, og det er sidstnævnte formål, der berettiger anvendelsen af disse artikler som retsgrundlag for de omhandlede retsakter.

46 Hvad angår argumenterne vedrørende Ceutas og Melillas retsstilling har Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at når Fællesskabets toldområde ikke omfatter disse byer, medfører det, at anvendelsen af traktatens bestemmelser vedrørende de frie varebevægelser udelukkes, og at der i henhold til protokol nr. 2 i stedet for disse bestemmelser skal anvendes en særlig ordning vedrørende varehandel mellem Ceuta og Melilla og medlemsstaterne, hvis retsvirkning følger af protokollen selv.

Domstolens bemærkninger

47 Ifølge artikel 299, stk. 4, EF gælder traktaten for Gibraltar, da denne er en kronkoloni, hvis udenrigsanliggender varetages af Det Forenede Kongerige. Ifølge akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse finder visse af traktatens bestemmelser imidlertid ikke anvendelse på Gibraltar. Navnlig er dette område ikke omfattet af Fællesskabets toldområde, således som dette er defineret i artikel 1 i forordning nr. 1496/68 og i artikel 29 i nævnte akt samt dens bilag I, del I, punkt 4.

48 Med henblik på at vurdere, hvorvidt Kommissionens søgsmål er velbegrundet, bør det undersøges, om de omtvistede direktiver, der tilsigter at afskaffe hindringer for samhandelen mellem medlemsstaterne, og som har hjemmel i artikel 94 EF eller 95 EF, finder anvendelse på Gibraltar.

49 I henhold til artikel 23, stk. 1, EF er Fællesskabets grundlag en toldunion, som omfatter al vareudveksling. Denne toldunion indebærer forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, samt indførelse af en fælles toldtarif over for tredjelande.

50 Ifølge artikel 23, stk. 2, EF finder bestemmelserne vedrørende liberaliseringen af samhandelen inden for Fællesskabet tilsvarende anvendelse på varer med oprindelse i medlemsstaterne og på varer hidrørende fra tredjelande, som frit kan omsættes inden for Fællesskabet (jf. dom af 15.12.1976, sag 41/76, Donckerwolcke og Schou, Sml. s. 1921, præmis 15).

51 Toldunionen indebærer en fælles toldtarif, som sigter mod at gennemføre en udligning af de toldbyrder, som de fra tredjelande importerede produkter underkastes ved Fællesskabets ydre grænser, for derved at undgå omgåelser i samhandelen med de pågældende lande samt enhver fordrejning af de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne eller af konkurrencevilkårene mellem de erhvervsdrivende (dom af 5.10.1995, sag C-125/94, Aprile, Sml. I, s. 2919, præmis 32).

52 Hensigten med traktaten er, at der skal gives bestemmelsen om fjernelse af told og afgifter med tilsvarende virkning en generel rækkevidde og virkning med henblik på at sikre de frie varebevægelser (dom af 1.7.1969, forenede sager 2/69 og 3/69, Brachfeld og Chougul m.fl., Sml. 1969, s. 49, org.ref.: Rec. s. 211, præmis 12).

53 Toldunionen indebærer nødvendigvis, at der skal sikres frie varebevægelser imellem medlemsstaterne (dom af 16.3.1983, sag 266/81, SIOT, Sml. s. 731, præmis 16), og mere generelt inden for toldunionen (jf. dom af 9.8.1994, forenede sager C-363/93 og C-407/93 — C-411/93, Lancry m.fl., Sml. I, s. 3957, præmis 29).

54 Det fremgår af artikel 23 EF, at for så vidt angår de frie varebevægelser inden for Fællesskabet, ligestilles de varer, som frit kan omsættes, endeligt og fuldstændigt med varer med oprindelse i medlemsstaterne. Det følger af denne ligestilling, at bestemmelserne i artikel 28 EF om ophævelse af kvantitative restriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning i lige grad finder anvendelse på varer med oprindelse inden for Fællesskabet og på varer, der befinder sig i fri omsætning i en medlemsstat, uden hensyn til disse varers oprindelse (jf. Donckerwolcke og Schou-dommen, præmis 17 og 18).

55 Varer med oprindelse på Gibraltar er imidlertid ikke varer med oprindelse i Fællesskabet.

56 Ifølge bilag II, del VI, til akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse blev det aftalt, at sikre, »at Gibraltar får samme stilling i henseende til Fællesskabets importliberaliseringsordning, som det havde før tiltrædelsen«. Denne bestemmelse ville ikke være nødvendig, hvis varer med oprindelse på Gibraltar skulle betragtes som hidrørende fra Fællesskabet, og hvis fællesskabsordningen om fri bevægelighed skulle finde anvendelse på disse varer.

57 Ligeledes bør varer, der indføres til Gibraltar, ikke betragtes som varer, der frit kan omsættes, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24 EF, da de ikke er pålagt told efter den fælles toldtarif.

58 Inden for rammerne af afsnit I i traktatens tredje del om frie varebevægelser bestemmer artikel 23, stk. 2, EF, at artikel 25 EF, der forbyder told og andre afgifter med tilsvarende virkning, og hele kapitel 2 i nævnte afsnit, der vedrører forbud mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne, finder anvendelse på varer med oprindelse i medlemsstaterne, og på de varer hidrørende fra tredjelande, som frit kan omsættes i medlemsstaterne. Varer med oprindelse på Gibraltar eller som er indført dertil har hverken den ene eller den anden af disse egenskaber, og de er således ikke omfattet af traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, og navnlig ikke de bestemmelser, der forbyder kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne.

59 Af det ovenfor anførte fremgår, at den omstændighed, at Gibraltar ikke er omfattet af Fællesskabets toldområde, medfører, at hverken traktatens bestemmelser om frie varebevægelser eller den afledte fællesskabsret, der med hensyn til de frie varebevægelser tilsigter at sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser i overensstemmelse med artikel 94 EF og 95 EF, finder anvendelse på Gibraltar.

60 Denne fortolkning afkræftes ikke af den ordning, der finder anvendelse på Ceuta og Melilla, og som indeholder en bestemmelse, der udtrykkelig bestemmer, at varer med oprindelse i disse områder er fritaget for told ved overgang til fri omsætning på Fællesskabets toldområde. Derimod bekræfter denne ordning, at den pågældende fortolkning, hvorefter udelukkelse fra Fællesskabets toldområde medfører, at traktatens bestemmelser og afledt ret vedrørende samhandelen ikke finder anvendelse, medmindre andet er bestemt, er velbegrundet.

61 Endelig drages denne fortolkning heller ikke i tvivl af Kommissionens argument, hvorefter det er paradoksalt, at mens de almindelige fællesskabsretlige miljøbestemmelser finder anvendelse på Gibraltar, er dette ikke tilfældet, når sådanne miljøbestemmelser er indeholdt i direktiver med hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF.

62 Det er ubestridt, at hovedformålet med de omtvistede direktiver er at fjerne hindringerne for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne. De er således uadskilleligt forbundet med de frie varebevægelser, som Gibraltar af de i denne doms præmis 58 anførte grunde er udelukket fra.

63 Ganske vist kan den omstændighed, at de omtvistede direktiver ikke finder anvendelse på Gibraltar, bringe sammenhængen af andre fællesskabspolitikker, såsom miljøbeskyttelse, i fare, når disse politikker forfølges accessorisk med de pågældende direktiver. Imidlertid kan denne omstændighed ikke føre til, at det territoriale anvendelsesområde for de omtvistede direktiver går ud over de grænser, der er fastsat i traktaten og i akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse.

64 Under disse omstændigheder er Kommissionens søgsmål ikke velbegrundet.

Sagens omkostninger

65 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kongeriget Spanien, der er interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland frifindes.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

3) **Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.**

Rodrígues Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. september 2003.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident