ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

23 de Setembro de 2003 *

No processo C-30/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por R. B. Wainwright, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

apoiada pelo

Reino de Espanha, representado por R. Silva de Lapuerta, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

* Língua do processo: inglês.

contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por R. Magrill, na qualidade de agente, assistido por D. Wyatt, QC, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

que tem por objecto declarar que, ao não adoptar, em relação a Gibraltar, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento:

— à Directiva 67/548/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas (JO L 196, p. 1; EE 13 F1 p. 50), com a redacção dada pela Directiva 97/69/CE da Comissão, de 5 de Dezembro de 1997 (JO L 343, p. 19);

— à Directiva 87/18/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação dos princípios de boas práticas de laboratório e ao controlo da sua aplicação para os ensaios sobre as substâncias químicas (JO L 15, p. 29);

— à Directiva 93/12/CEE do Conselho, de 23 de Março de 1993, relativa ao teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos (JO L 74, p. 81), com a redacção dada pela Directiva 98/70/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1998 (JO L 350, p. 58);

— à Directiva 79/113/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à determinação da emissão sonora de máquinas e materiais de estaleiro (JO L 33, p. 15; EE 13 F9 p. 176), com a redacção dada pela Directiva 85/405/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 9; EE 13 F19 p. 13);

— à Directiva 84/533/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, sobre a aproximação das legislações dos Estados-Membros relativas ao nível de potência sonora admissível para os motocompressores (JO L 300, p. 123; EE 15 F5 p. 66), com a redacção dada pela Directiva 85/406/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 11; EE 15 F6 p. 73);

— à Directiva 84/534/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para gruas-torres (JO L 300, p. 130; EE 15 F5 p. 73), com a redacção dada pela Directiva 87/405/CEE do Conselho, de 25 de Junho de 1987 (JO L 220, p. 60);

— à Directiva 84/535/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para os grupos electrogéneos de soldadura (JO L 300, p. 142; EE 15 F5 p. 85), com a redacção dada pela Directiva 85/407/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 16; EE 15 F6 p. 78);

— à Directiva 84/536/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para os grupos electrogéneos de potência (JO L 300, p. 149; EE 15 F5 p. 92), com a redacção dada pela Directiva 85/408/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 18; EE 15 F6 p. 80);

— à Directiva 84/537/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para os martelos-demolidores e para os martelos-perfuradores manuais (JO L 300, p. 156; EE 15 F5 p. 99), com a redacção dada pela Directiva 85/409/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 20; EE 15 F6 p. 82);

— à Directiva 84/538/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para as máquinas de cortar relva (JO L 300, p. 171; EE 15 F5 p. 114), com a redacção dada pela Directiva 88/181/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 (JO L 81, p. 71);

— à Directiva 86/594/CEE do Conselho, de 1 de Dezembro de 1986, relativa ao ruído aéreo emitido pelos aparelhos domésticos (JO L 344, p. 24);

— à Directiva 86/662/CEE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativa à limitação de emissões sonoras produzidas por escavadoras hidráulicas, escavadoras de cabos, tractores de terraplenagem (bulldozers), carregadoras e escavadoras-carregadoras (JO L 384, p. 1), com a redacção dada pela Directiva 95/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 1995 (JO L 168, p. 14);

— à Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, p. 10), e

— à Directiva 97/35/CE da Comissão, de 18 de Junho de 1997, que adapta pela segunda vez ao progresso técnico a Directiva 90/220/CEE do Conselho, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados (JO L 169, p. 72),

ou, pelo menos, ao não informar a Comissão da adopção de tais disposições, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das referidas directivas,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet, M. Wathelet e R. Schintgen, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric (relatora), S. von Bahr e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Janeiro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Janeiro de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 226.° CE, uma acção, com vista a obter a declaração de que, ao não adoptar, em relação a Gibraltar, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento:

— à Directiva 67/548/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas (JO L 196, p. 1; EE 13 F1 p. 50), com a redacção dada pela Directiva 97/69/CE da Comissão, de 5 de Dezembro de 1997 (JO L 343, p. 19);

— à Directiva 87/18/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação dos princípios de boas práticas de laboratório e ao controlo da sua aplicação para os ensaios sobre as substâncias químicas (JO L 15, p. 29);

— à Directiva 93/12/CEE do Conselho, de 23 de Março de 1993, relativa ao teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos (JO L 74, p. 81), com a redacção dada pela Directiva 98/70/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1998 (JO L 350, p. 58);

— à Directiva 79/113/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à determinação da emissão sonora de máquinas e materiais de estaleiro (JO L 33, p. 15; EE 13 F9 p. 176), com a redacção dada pela Directiva 85/405/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 9; EE 13 F19 p. 13);

— à Directiva 84/533/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, sobre a aproximação das legislações dos Estados-Membros relativas ao nível de potência sonora admissível para os motocompressores (JO L 300, p. 123; EE 15 F5 p. 66), com a redacção dada pela Directiva 85/406/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 11; EE 15 F6 p. 73);

— à Directiva 84/534/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para gruas-torres (JO L 300, p. 130; EE 15 F5 p. 73), com a redacção dada pela Directiva 87/405/CEE do Conselho, de 25 de Junho de 1987 (JO L 220, p. 60);

— à Directiva 84/535/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para os grupos electrogéneos de soldadura (JO L 300, p. 142; EE 15 F5 p. 85), com a redacção dada pela Directiva 85/407/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 16; EE 15 F6 p. 78);

— à Directiva 84/536/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para os grupos electrogéneos de potência (JO L 300, p. 149; EE 15 F5 p. 92), com a redacção dada pela Directiva 85/408/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 18; EE 15 F6 p. 80);

— à Directiva 84/537/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para os martelos-demolidores e para os martelos-perfuradores manuais (JO L 300, p. 156; EE 15 F5 p. 99), com a redacção dada pela Directiva 85/409/CEE da Comissão, de 11 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 20; EE 15 F6 p. 82);

— à Directiva 84/538/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao nível de potência sonora admissível para as máquinas de cortar relva (JO L 300, p. 171; EE 15 F5 p. 114), com a redacção dada pela Directiva 88/181/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 (JO L 81, p. 71);

— à Directiva 86/594/CEE do Conselho, de 1 de Dezembro de 1986, relativa ao ruído aéreo emitido pelos aparelhos domésticos (JO L 344, p. 24);

— à Directiva 86/662/CEE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativa à limitação de emissões sonoras produzidas por escavadoras hidráulicas, escavadoras de cabos, tractores de terraplenagem (bulldozers), carregadoras e escavadoras-carregadoras (JO L 384, p. 1), com a redacção dada pela Directiva 95/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 1995 (JO L 168, p. 14);

— à Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, p. 10), e

— à Directiva 97/35/CE da Comissão, de 18 de Junho de 1997, que adapta pela segunda vez ao progresso técnico a Directiva 90/220/CEE do Conselho, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados (JO L 169, p. 72),

ou, pelo menos, ao não informar a Comissão da adopção de tais disposições, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das referidas directivas.

2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 22 de Junho de 2001, o Reino de Espanha foi admitido a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

Enquadramento jurídico

A regulamentação comunitária de carácter geral

3 Os artigos 2.° CE e 3.°, n.° 1, CE dispõem:

«*Artigo 2.°*

A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma união económica e monetária e da aplicação das políticas ou acções comuns a que se referem os artigos 3.° e 4.°, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um elevado nível de emprego e de protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflaccionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.

Artigo 3.º

1. Para alcançar os fins enunciados no artigo 2.º, a acção da Comunidade implica, nos termos do disposto e segundo o calendário previsto no presente Tratado:

a) A proibição entre os Estados-Membros, dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas à entrada e à saída de mercadorias, bem como de quaisquer outras medidas de efeito equivalente.

b) Uma política comercial comum.

c) Um mercado interno caracterizado pela abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais.

[...]»

4 O artigo 14.º, n.º 2, CE estabelece:

«O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado.»

5 A terceira parte do Tratado CE contém um título I que tem por epígrafe «A livre circulação de mercadorias». Este título inicia-se com as disposições gerais dos artigos 23.° CE e 24.° CE e consta de dois capítulos consagrados respectivamente à «União Aduaneira» (artigos 25.° CE a 27.° CE) e à «Proibição das restrições quantitativas entre os Estados-Membros» (artigos 28.° CE a 31.° CE).

6 Nos termos do artigo 23.° CE:

«1. A Comunidade assenta numa união aduaneira que abrange a totalidade do comércio de mercadorias e implica a proibição, entre os Estados-Membros, de direitos aduaneiros de importação e de exportação e de quaisquer encargos de efeito equivalente, bem como a adopção de uma pauta aduaneira comum nas suas relações com países terceiros.

2. O disposto no artigo 25.° e no capítulo 2 do presente título é aplicável tanto aos produtos originários dos Estados-Membros, como aos produtos provenientes de países terceiros que se encontrem em livre prática nos Estados-Membros.»

7 O artigo 24.° CE prevê:

«Consideram-se em livre prática num Estado-Membro os produtos provenientes de países terceiros em relação aos quais se tenham cumprido as formalidades de importação e cobrado os direitos aduaneiros ou encargos de efeito equivalente exigíveis nesse Estado-Membro, e que não tenham beneficiado de draubaque total ou parcial desses direitos ou encargos.»

8 O artigo 25.° CE, para o qual remete o artigo 23.°, n.° 2, CE, proíbe os direitos aduaneiros de importação e de exportação ou os encargos de efeito equivalente entre os Estados-Membros.

9 Os artigos 94.° CE e 95.°, n.° 1, CE estão assim redigidos:

«*Artigo 94.°*

O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adopta directivas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum.

Artigo 95.°

Em derrogação do artigo 94.° e salvo disposição em contrário do presente Tratado, aplicam-se as disposições seguintes à realização dos objectivos enunciados no artigo 14.° O Conselho, deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 251.°, e após consulta do Comité Económico e Social, adopta as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.»

10 Nos termos do artigo 299.°, n.° 4, CE:

«As disposições do presente Tratado são aplicáveis aos territórios europeus cujas relações externas sejam asseguradas por um Estado-Membro.»

As disposições do Acto de Adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativamente a Gibraltar

11 O acto relativo às condições de adesão e às adaptações dos Tratado, que faz parte dos actos relativos à adesão às Comunidades Europeias do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (JO 1972, L 73, p. 14, a seguir «acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido») estabelece nos artigos 28.°, 29.° e 30.°:

«*Artigo 28.°*

Os actos das instituições da Comunidade relativos aos produtos abrangidos pelo anexo II do Tratado CEE e aos produtos cuja importação na Comunidade esteja submetida a uma regulamentação específica em consequência da execução da política agrícola comum, bem como os actos em matéria de harmonização das legislações dos Estados-Membros relativas aos impostos sobre o volume de negócios não são aplicáveis a Gibraltar, a não ser que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, disponha em contrário.

Artigo 29.º

Os actos enumerados na lista constante do anexo I do presente acto são objecto das adaptações especificadas no referido anexo.

Artigo 30.º

As adaptações dos actos enumerados na lista constante do anexo II do presente acto, necessárias em consequência da adesão, serão efectuadas em conformidade com as orientações definidas no referido anexo e de acordo com o processo e nas condições previstas no artigo 153.º»

12 O anexo I, parte I, que tem por epígrafe «Legislação aduaneira», do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, prevê no ponto 4:

«*Regulamento (CEE) n.º 1496/68* do Conselho, de 27 de Setembro de 1968 [relativo à definição do território aduaneiro da Comunidade] (JO L 238/1 de 28 de Setembro de 1968)

O artigo 1.º passa a ter a seguinte redacção:

'O território aduaneiro da Comunidade abrange os seguintes territórios:

— [...]

— o território do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, bem como as Ilhas Anglo-Normandas e a Ilha de Man.'»

13 O Regulamento n.º 1496/68 foi revogado pelo Regulamento (CEE) n.º 2151/84 do Conselho, de 23 de Julho de 1984, relativo ao território aduaneiro da Comunidade (JO L 197, p. 1; EE 2 F11 p. 47), que foi, por seu turno, revogado pelo Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1). O artigo 3.º deste último regulamento define o território aduaneiro da Comunidade e contém uma disposição idêntica à citada no ponto anterior do presente acórdão.

14 O anexo I, parte VIII, que tem por epígrafe «Política comercial», do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, substituiu a lista de países que figuravam no anexo II do Regulamento (CEE) n.º 1025/70 do Conselho, de 25 de Maio de 1970, relativo ao estabelecimento de um regime comum aplicável às importações de países terceiros (JO L 124, p. 6), alterado pelos Regulamentos (CEE) n.ºs 1984/70 do Conselho, de 29 de Setembro de 1970 (JO L 218, p. 1), 724/71 do Conselho, de 30 de Março de 1971 (JO L 80, p. 3), 1080/71 do Conselho, de 25 de Maio de 1971 (JO L 116, p. 8), 1429/71 do Conselho, de 2 de Julho de 1971 (JO L 151, p. 8), e 2384/71 do Conselho, de 8 de Novembro de 1971 (JO L 249, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 1025/70»), por uma nova lista que dela exclui Gibraltar.

15 O anexo II, parte VI, que tem igualmente por epígrafe «Política comercial», do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, dispõe relativamente ao Regulamento n.º 1025/70:

«O problema resultante da supressão da menção 'Gibraltar' no anexo II deve ser resolvido de modo a garantir que Gibraltar fique colocado, em relação ao regime de liberalização das importações na Comunidade, na mesma situação em que se encontrava antes da adesão.»

As disposições do Acto de Adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa

16 O artigo 25.º do Acto relativo à adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados (JO 1985, L 302, p. 23, a seguir «acto de adesão da Espanha e de Portugal») dispõe:

«1. Os Tratados, bem como os actos das instituições das Comunidades Europeias, aplicam-se às Ilhas Canárias e a Ceuta e Melilha, sem prejuízo das derrogações referidas nos n.ºs 2 e 3 e noutras disposições do presente acto.

2. As condições em que as disposições dos Tratados CEE e CECA relativas à livre circulação de mercadorias, bem como os actos das instituições da Comunidade relativos à legislação aduaneira e à política comercial se aplicarão às Ilhas Canárias e a Ceuta e Melilha são definidas no Protocolo n.º 2.

3. Sem prejuízo das disposições específicas do artigo 155.°, os actos das instituições das Comunidades Europeias relativos à política agrícola comum e à política comum da pesca não se aplicam às Ilhas Canárias e a Ceuta e Melilha.

[...]»

17 O Protocolo n.° 2 relativo às Ilhas Canárias e a Ceuta e Melilha, anexo ao acto de adesão de Espanha e Portugal (a seguir «Protocolo n.° 2»), dispõe:

«*Artigo 1.°*

1. Os produtos originários das Ilhas Canárias ou de Ceuta e Melilha, bem como os produtos provenientes de países terceiros importados nas Ilhas Canárias ou em Ceuta e Melilha no âmbito dos regimes que lhe são aplicáveis, não são considerados, aquando da sua colocação em livre prática no território aduaneiro da Comunidade, como mercadorias que preencham as condições dos artigos 9.° e 10.° do Tratado CEE, nem como mercadorias em livre prática nos termos do Tratado CECA.

2. O território aduaneiro da Comunidade não compreende as Ilhas Canárias e Ceuta e Melilha.

3. Salvo disposição em contrário do presente protocolo, os actos das instituições das Comunidades em matéria de legislação aduaneira para as trocas comerciais

exteriores aplicam-se nas mesmas condições às trocas comerciais entre o território aduaneiro da Comunidade, por um lado, e as Ilhas Canárias e Ceuta e Melilha, por outro.

4. Salvo disposição em contrário do presente protocolo, os actos das instituições das Comunidades relativos à política comercial comum, autónomos ou convencionais, directamente ligados à importação ou à exportação de mercadorias, não são aplicáveis às Ilhas Canárias e a Ceuta e a Melilha.

5. Salvo disposição em contrário do acto de adesão, incluindo o presente protocolo, a Comunidade aplica nas suas trocas comerciais com as Ilhas Canárias e com Ceuta e Melilha, relativamente aos produtos que são objecto do anexo II do Tratado CEE, o regime geral que aplica nas suas trocas exteriores.

Artigo 2.º

1. Sob reserva dos artigos 3.º e 4.º do presente protocolo, os produtos originários das Ilhas Canárias e de Ceuta e Melilha, aquando da sua colocação em livre prática no território aduaneiro da Comunidade, beneficiam da isenção de direitos aduaneiros nos termos previstos nos n.^{os} 2 e 3.

[...]

Artigo 6.º

1. Os produtos originários do território aduaneiro da Comunidade, aquando da respectiva importação nas Ilhas Canárias ou em Ceuta e Melilha, beneficiam da isenção de direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente, nos termos definidos nos n.os 2 e 3.

[...]»

As directivas em causa

18 O presente processo incide sobre as directivas do Conselho adoptadas nos termos dos artigos 100.º do Tratado CE (actual artigo 94.º CE) ou 100.º-A do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 95.º CE) e sobre as directivas da Comissão aprovadas ao abrigo do poder executivo que lhe é atribuído por uma directiva de base, que assenta nos referidos artigos (a seguir «directivas em causa»). Estas directivas abrangem diversas áreas: produtos químicos, normas aplicáveis aos combustíveis, ruído, resíduos de embalagens e organismos geneticamente modificados. Nenhuma das directivas em causa contém uma disposição expressa que exclua a sua aplicação a Gibraltar.

Processo pré-contencioso

19 Considerando que o Reino Unido não transpôs as directivas em causa no que concerne ao território de Gibraltar, a Comissão abriu o processo por incumprimento previsto no artigo 226.º CE. Após ter interpelado o Reino Unido a

apresentar as suas observações, a Comissão, em 28 de Julho de 2000, elaborou um parecer fundamentado convidando este Estado a adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da notificação.

20 O Reino Unido alegou que as directivas em causa, pelo facto de pretenderem suprimir os obstáculos às trocas comerciais de bens no mercado interno, não tinham sido transpostas para o território de Gibraltar.

21 Nestas condições, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

A acção

Argumentação das partes

22 A Comissão, apoiada pelo Reino de Espanha, infere do facto de Gibraltar ser uma colónia da Coroa, cujas relações externas são asseguradas pelo Reino Unido, que as disposições do Tratado se aplicam a este território nos termos do artigo 299.°, n.° 4, CE. Sustenta, tal como o Governo espanhol, que, para que possa existir excepção à regra por força da qual o direito comunitário se aplica a Gibraltar, é necessário uma exclusão ou revogação expressa a essa mesma regra.

23 A Comissão lembra que, nos termos do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, determinadas disposições do Tratado não se aplicam a

Gibraltar. Estas derrogações, previstas nos artigos 28.°, 29.° e 30.° desse acto, não visam a legislação adoptada pelas Comunidades nos termos dos artigos 94.° CE ou 95.° CE relativos à aproximação das legislações.

24 No entendimento da Comissão, apoiada pelo Reino de Espanha, o acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido apenas prevê as seguintes derrogações:

— os actos que visam os produtos agrícolas e os actos em matéria de harmonização das legislações relativas ao imposto sobre o volume de negócios não são aplicáveis a Gibraltar por força do artigo 28.° desse acto de adesão enquanto este constitui uma adaptação dos Tratados;

— Gibraltar está excluído da disposição relativa ao território aduaneiro comunitário, como definido pelo Regulamento n.° 1496/68, por força do artigo 29.° e do anexo I, parte I, ponto 4, do referido acto de adesão;

— as disposições relativas à política comercial previstas pelo Regulamento n.° 1025/70 não são aplicáveis a Gibraltar por força do artigo 30.° e do anexo II, parte VI, do mesmo acto de adesão, medida enunciada enquanto adaptação dos actos adoptados pelas instituições.

25 A Comissão lembra, além disso, que as directivas em causa não contêm derrogações no que se refere à sua aplicabilidade a Gibraltar.

26 De acordo com um princípio geral, as excepções em direito comunitário são de interpretação estrita. Regra geral, a não inclusão de um território no âmbito de aplicação do direito comunitário poderá efectuar-se mediante uma exclusão expressa que figure no Tratado ou num texto de direito derivado.

27 Se o Reino Unido pretendia excluir a aplicação a Gibraltar dos instrumentos adoptados por força dos artigos 94.° CE ou 95.° CE, tal devia ter sido expressamente previsto no acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido.

28 A Comissão, apoiada pelo Reino de Espanha, alega, além disso, que a utilização da base legal como único critério para decidir se uma directiva deve ser aplicada a Gibraltar nem sempre é lógica no que se refere à protecção do meio ambiente.

29 Lembra, designadamente, que, se a distinção operada pelo Reino Unido fosse confirmada pelo Tribunal de Justiça, a maior parte da legislação sobre os resíduos se aplicaria a Gibraltar, quando a regulamentação específica relativa aos resíduos de embalagens, que consta da Directiva 94/62, e das pilhas utilizadas, enunciada na Directiva 91/157/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, relativa às pilhas e acumuladores contendo determinadas matérias perigosas (JO L 78, p. 38), não se aplicaria aí, uma vez que estas duas directivas se baseiam no artigo 100.°-A do Tratado.

30 De acordo com o Governo espanhol, o facto de a regulamentação relativa ao território aduaneiro comunitário não se aplicar a Gibraltar não pode implicar a inaplicabilidade a este do princípio da livre circulação de mercadorias. O referido governo sustenta que, com efeito, a inclusão nesse território é apenas uma ínfima parte da livre circulação de mercadorias, a qual abrange, além da pauta aduaneira comum (artigo 26.° CE), a proibição de direitos aduaneiros na importação e na

exportação ou de encargos de efeito equivalente entre os Estados-Membros (artigos 23.°, n.° 1, CE e 25.° CE) e a proibição, entre estes, de restrições quantitativas à importação e à exportação bem como todas as medidas de efeito equivalente (artigos 28.° CE e 29.° CE).

31 É, portanto, perfeitamente possível que uma parte do território da Comunidade seja excluída do território aduaneiro comunitário e que a instituição de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente, bem como de restrições quantitativas à importação e à exportação ou medidas de efeito equivalente, seja, não obstante, proibida nas trocas comerciais entre essa parte do território comunitário e a parte restante.

32 O Governo espanhol refere, a título exemplificativo, os territórios espanhóis de Ceuta e de Melilha. Lembra que, em conformidade com o artigo 25.° do acto de adesão de Espanha e de Portugal, os Tratados se aplicam a estes territórios, sem prejuízo das derrogações previstas nesse acto. Sublinha que o artigo 1.°, do Protocolo n.° 2, estabelece que o território aduaneiro da Comunidade não compreende Ceuta e Melilha. Contudo, ao passo que o regime geral das trocas externas se aplica aos produtos originários de países terceiros que entram nesses territórios e, posteriormente no território aduaneiro da Comunidade (artigo 1.°, n.° 5, do Protocolo n.° 2), os produtos originários destes que entram nesse território ou os produtos originários da Comunidade que entram nos referidos territórios beneficiam de uma isenção total de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente (artigos 2.°, n.° 1, e 6.°, n.° 1, do Protocolo n.° 2).

33 Além disso, o Governo espanhol alega que o sistema instituído pelos artigos 14.° CE, 94.° CE e 95.° CE tem por objectivo a aproximação das legislações dos Estados-Membros, com vista ao estabelecimento e funcionamento do mercado interno, e que o seu objecto bem como o seu âmbito de aplicação são bem mais amplos que a mera livre circulação de mercadorias, uma vez que compreendem igualmente a livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais. Se a interpretação do Reino Unido, que identifica o mercado interno com a livre

circulação de mercadorias fosse acolhida, chegar-se-ia à conclusão errada de que Gibraltar fica excluído do mercado interno e que, em consequência, não apenas as disposições relativas à livre circulação de mercadorias, mas igualmente as regras relativas à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais não lhe são aplicáveis.

34 O Governo do Reino Unido sustenta que as disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias não se aplicam a Gibraltar e que, em consequência, o mesmo se passa com as directivas baseadas nos artigos 94.° CE ou 95.° CE, que têm por objectivo a supressão dos obstáculos às trocas comerciais de mercadorias entre os Estados-Membros.

35 De acordo com este governo, a exclusão de Gibraltar do território aduaneiro da Comunidade implica a não aplicação das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias (artigos 28.° CE a 30.° CE). Tal significa necessariamente que as medidas de harmonização, juridicamente dependentes das referidas disposições, são igualmente inaplicáveis a Gibraltar. Por conseguinte, não é necessário prever nas directivas em causa uma exclusão específica de Gibraltar.

36 O Governo do Reino Unido admite, ao invés, que as outras directivas relativas ao mercado interno, não excluídas por disposições específicas relativas a Gibraltar e, designadamente, as que têm por objectivo a eliminação de obstáculos à livre prestação de serviços, são aplicáveis neste território.

37 Em termos mais específicos, o Governo do Reino Unido desenvolve diversos argumentos que se opõem, em seu entender, à aplicação das directivas em causa a Gibraltar.

38 Nas negociações relativas às disposições do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido relativamente a Gibraltar, a manutenção do estatuto de porto franco desta possessão e, em consequência, a sua exclusão do mercado comum de mercadorias, tanto no que concerne às disposições do Tratado sobre a livre circulação de mercadorias como à luz das que regem a política comercial comum, não foram consideradas susceptíveis de controvérsia. A manutenção do estatuto de Gibraltar foi considerada a esse propósito mais como uma questão técnica do que política, fonte de desacordo nas referidas negociações. A solução técnica adoptada foi uma série de derrogações ao acervo comunitário no que concerne à aplicação de disposições do Tratado e do direito derivado relativas ao funcionamento do mercado comum de mercadorias.

39 Embora Gibraltar já não devesse ter o estatuto de país terceiro, em razão da adesão do Reino Unido ao Tratado CEE, o qual se aplicava então a Gibraltar, sem prejuízo das disposições especiais do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, a sua situação permanecia análoga à de um país terceiro para as trocas de mercadorias, quer com os Estados-Membros quer com países terceiros.

40 À época das referidas negociações, o Anexo II do Regulamento n.º 1025/70 continha uma lista de países terceiros e de territórios aos quais este regulamento se aplicava. Gibraltar figurava nessa lista. O acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido suprimiu Gibraltar desta lista, confirmando assim que o seu estatuto já não era de um país terceiro ou de um território [anexo I, parte VIII (Política comercial), do referido acto].

41 No entendimento do Governo do Reino Unido, Gibraltar já não beneficia do estatuto de país terceiro, dado que as exportações deste para os Estados-Membros já não preenchem as condições para poder beneficiar do regime de liberalização das importações na Comunidade. Os autores dos instrumentos de adesão estavam conscientes de que tal poderia colocar Gibraltar, no que concerne às exportações de mercadorias para esses Estados, numa situação mais difícil,

após a adesão do Reino Unido às Comunidades, do que anteriormente. Seria essa a razão pela qual o anexo II, parte VI (Política comercial), do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido continha a regra exigindo que «Gibraltar fique colocado, em relação ao regime de liberalização das importações na Comunidade, na mesma situação [que aquela] em que se encontrava antes da adesão».

42 Resulta destas disposições que, se bem que Gibraltar já não figure enquanto país terceiro na lista prevista no Anexo II do Regulamento n.° 1025/70, a sua situação no que respeita ao acesso aos mercados dos Estados-Membros se mantinha tal qual era antes da adesão.

43 O Governo do Reino Unido lembra que o artigo 24.° CE dispõe que os produtos provenientes de países terceiros consideram-se em livre prática num Estado-Membro se tiverem cumprido as formalidades de importação e se tiverem sido cobrados os direitos aduaneiros ou encargos de efeito equivalente exigíveis nesse Estado. Uma vez que os artigos 28.° CE e 30.° CE relativos à eliminação de restrições quantitativas e de medidas de efeito equivalente se aplicam a mercadorias provenientes de países terceiros relativamente às quais foram pagos direitos e que estes são exigíveis ao abrigo da pauta externa comum quando estas mercadorias entram no território aduaneiro da Comunidade, o âmbito de aplicação dos referidos artigos, bem como o das disposições dos Tratados relativas à eliminação de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente, é esse território.

44 O mesmo governo alega que, por exemplo, a aplicação a Gibraltar de uma directiva relativa a embalagens e etiquetagem de produtos, adoptada nos termos do artigo 94.° CE ou 95.° CE, podia criar obstáculos à importação nesta possessão de mercadorias provenientes de países terceiros e prejudicar a liberdade de que goza este território, enquanto porto franco, de importar mercadorias provenientes de países terceiros nos termos e condições que devem ser determinados pelas autoridades competentes.

45 O Governo do Reino Unido admite que os actos das instituições adoptados nos termos dos artigos 94.° CE ou 95.° CE para eliminar os obstáculos às trocas comerciais de mercadorias podem igualmente prosseguir outros objectivos, como a protecção dos consumidores, a saúde pública ou o ambiente. Contudo, em seu entender, no caso de actos correctamente adoptados em virtude de uma ou outra das referidas disposições, os outros objectivos são harmonizados na medida do necessário à supressão dos obstáculos à livre circulação de mercadorias e é este último objectivo que justifica a utilização dos referidos artigos como base legal dos actos em questão.

46 Relativamente aos argumentos baseados na situação jurídica de Ceuta e de Melilha, o Governo do Reino Unido alega que a exclusão destas cidades do território aduaneiro comunitário tem por efeito afastar a aplicação das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias e que o Protocolo n.° 2 prevê a aplicação, em lugar e em substituição destas disposições, de um regime específico relativo ao comércio de mercadorias entre Ceuta e Melilha e os Estados-Membros que retira a sua força e os seus efeitos do próprio protocolo.

Apreciação do Tribunal de Justiça

47 Por força do artigo 299.°, n.° 4, CE, o Tratado é aplicável a Gibraltar, uma vez que este é uma colónia da Coroa cujas relações externas são asseguradas pelo Reino Unido. No entanto, por força do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, algumas disposições do Tratado não se aplicam a Gibraltar. Este território é, designadamente, excluído do território aduaneiro comunitário, como definido nos artigos 1.° do Regulamento n.° 1496/68 e 29.° do referido acto, bem como no anexo I, parte I, n.° 4, deste.

48 A fim de se apreciar a procedência da acção da Comissão, cabe examinar se as directivas em causa, que visam suprimir os obstáculos às trocas comerciais de mercadorias entre os Estados-Membros e que se baseiam nos artigos 94.° CE ou 95.° CE, são aplicáveis a Gibraltar.

49 Nos termos do artigo 23.°, n.° 1, CE, a Comunidade assenta numa união aduaneira que abrange a totalidade do comércio de mercadorias. Esta união implica a proibição, entre os Estados-Membros, de direitos aduaneiros de importação e de exportação e de quaisquer encargos de efeito equivalente, bem como a adopção de uma pauta aduaneira comum nas suas relações com países terceiros.

50 Por força do artigo 23.°, n.° 2, CE, as medidas previstas para a liberalização das trocas intracomunitárias aplicam-se do mesmo modo tanto aos produtos originários dos Estados-Membros, como aos produtos provenientes de países terceiros que se encontrem «em livre prática» na Comunidade (v. acórdão de 15 de Dezembro de 1976, Donckerwolcke e Schou, 41/76, Colect., p. I-781, n.° 15).

51 A união aduaneira comporta uma pauta aduaneira comum, que tem por objecto realizar a igualização dos encargos que os produtos importados dos países terceiros suportam nas fronteiras exteriores da Comunidade, com vista a evitar qualquer desvio de tráfego nas relações com esses países e qualquer distorção na livre circulação dos produtos entre os Estados-Membros ou nas condições de concorrência entre os operadores económicos (acórdão de 5 de Outubro de 1995, Aprile, C-125/94, Colect., p. I-2919, n.° 32).

52 O Tratado pretendeu conferir à regra da eliminação dos direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente um alcance e efeito gerais destinados a assegurar a livre circulação de mercadorias (acórdão de 1 de Julho de 1969, Brachfeld e Chougol, 2/69 e 3/69, Colect., p. 63, n.° 12).

53 A união aduaneira implica necessariamente que seja assegurada a livre circulação de mercadorias entre os Estados-Membros (acórdão de 16 de Março de 1983, SIOT, 266/81, Recueil, p. 731, n.° 16) e, em termos mais gerais, no interior da união aduaneira (v. acórdão de 9 de Agosto de 1994, Lancry e o., C-363/93 e C-407/93 a C-411/93, Colect., p. I-3957, n.° 29).

54 Resulta do artigo 23.° CE que, em matéria de livre circulação das mercadorias no interior da Comunidade, os produtos colocados em livre prática são definitiva e completamente equiparados aos produtos originários dos Estados-Membros. Esta equiparação implica que as disposições do artigo 28.° CE, relativas à eliminação das restrições quantitativas e de quaisquer medidas de efeito equivalente são indistintamente aplicáveis aos produtos de origem comunitária e aos produtos postos em livre prática num dos Estados-Membros, independentemente da origem desses produtos (v. acórdão Donckerwolcke e Schou, já referido, n.os 17 e 18).

55 No entanto, os produtos originários de Gibraltar não são produtos originários da Comunidade.

56 Com efeito, nos termos do anexo II, parte VI, do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, existia acordo no sentido de assegurar que «Gibraltar fique colocado, em relação ao regime de liberalização das importações na Comunidade, na mesma situação em [que aquela] se encontrava antes da adesão». Esta disposição não seria necessária se as mercadorias originárias de Gibraltar fossem de considerar provenientes da Comunidade e se, por conseguinte, o regime comunitário da livre circulação lhes fosse aplicável.

57 Do mesmo modo, as mercadorias importadas para Gibraltar não são consideradas em livre prática num Estado-Membro na acepção do artigo 24.° CE porque não estão sujeitas aos direitos aduaneiros da pauta aduaneira comum.

58 Ora, no título I da terceira parte do Tratado relativo à livre circulação de mercadorias, o artigo 23.°, n.° 2, CE estipula que o artigo 25.° CE, que proíbe os direitos aduaneiros e os encargos de efeito equivalente, bem como o conjunto do capítulo 2 do referido título, a saber, o consagrado à proibição das restrições quantitativas entre os Estados-Membros, se aplicam a produtos originários dos Estados-Membros ou que provenham de países terceiros e se encontrem em livre prática nos Estados-Membros. Não tendo os produtos originários de Gibraltar ou aí importados qualquer destas características, não se incluem, portanto, nas regras do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias e, em especial, nas que proíbem as restrições quantitativas entre os Estados-Membros.

59 Resulta do que precede que a exclusão de Gibraltar do território aduaneiro da Comunidade implica que não lhe são aplicáveis nem as disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias nem as do direito comunitário derivado que visam, relativamente à livre circulação de mercadorias, assegurar uma aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, nos termos dos artigos 94.° CE e 95.° CE.

60 Esta interpretação não é infirmada pelo regime aplicável a Ceuta e a Melilha, que contém uma disposição que prevê expressamente que os produtos originários destes territórios estão isentos de direitos aduaneiros ao serem colocados em livre prática no território aduaneiro da Comunidade. Ao invés, este regime confirma o fundado da referida interpretação, segundo a qual a exclusão do território aduaneiro da Comunidade implica a inaplicabilidade das disposições do Tratado e do direito derivado relativas às trocas comerciais de mercadorias, salvo disposição expressa em contrário.

61 Por último, esta interpretação também não pode ser posta em causa pelo argumento da Comissão, segundo o qual é paradoxal que, enquanto a generalidade das regras do direito comunitário do ambiente são aplicáveis a Gibraltar, assim não seja quando tais disposições relativas ao ambiente estão inseridas nas directivas baseadas nos artigos 94.° CE e 95.° CE.

62 Não oferece contestação que o objectivo principal das directivas em causa é o de suprimir os obstáculos às trocas de mercadorias entre os Estados-Membros. Estão, portanto, indissociavelmente ligadas à livre circulação de mercadorias de que Gibraltar fica excluído pelas razões expostas no n.º 58 do presente acórdão.

63 É certo que a não aplicação a Gibraltar das directivas em causa pode pôr em perigo a coerência de outras políticas comunitárias como a protecção do ambiente, quando os objectivos destas políticas são prosseguidos acessoriamente pelas referidas directivas. Contudo, esta circunstância não pode levar a alargar o âmbito de aplicação territorial das referidas directivas para além dos limites impostos pelo Tratado e pelo acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido.

64 Nestas condições, a acção da Comissão deve ser considerada improcedente.

Quanto às despesas

65 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino Unido pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, primeiro parágrafo, deste mesmo regulamento, o Reino de Espanha, que interveio no processo, suporta as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **A acção é julgada improcedente.**

2) **A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.**

3) **O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Setembro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias