FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO
fremsat den 16. januar 2003 [1]

Indhold

I — Indledning ..... I - 9484

II — Retsforskrifter ..... I - 9485

A — De generelle fællesskabsretlige bestemmelser ..... I - 9485

1) De frie varebevægelser og det indre marked ..... I - 9485

2) Traktatens territoriale anvendelsesområde ..... I - 9487

B — Bestemmelserne i afledt ret om toldunionen ..... I - 9487

C — Bestemmelserne vedrørende Gibraltar ..... I - 9489

1) Indledende bemærkninger ..... I - 9489

2) Tiltrædelsesakten af 1972 ..... I - 9489

3) De fælles handelspolitiske foranstaltninger, der finder anvendelse på Gibraltar ..... I - 9491

D — De omhandlede direktiver ..... I - 9492

III — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger ..... I - 9492

IV — Parternes argumenter og bedømmelse ..... I - 9493

A — Indledning ..... I - 9493

B — Spørgsmålets ordlyd ..... I - 9494

C — Parternes synspunkter ..... I - 9495

D — Bedømmelse ..... I - 9498

1) Ordningen med frie varebevægelser mellem Gibraltar og resten af Fællesskabet ..... I - 9499

2) Anvendelsen af direktiver om det indre marked på Gibraltar ..... I - 9502

3) Anvendelsen af direktiver, der også forfølger andre formål ..... I - 9506

4) Afsluttende betragtninger ..... I - 9508

V — Sagens omkostninger ..... I - 9509

VI — Forslag til afgørelse ..... I - 9509

1 — Originalsprog: italiensk.

I — Indledning

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i denne sag kritiseret Det Forenede Kongerige for ikke at have gennemført en række direktiver, der er vedtaget med hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, for Gibraltar.

2. Det Forenede Kongerige har navnlig ikke for så vidt angår Gibraltar vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer [2], som ændret adskillige gange efterfølgende, Rådets direktiv 87/18/EØF af 18. december 1986 om indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen om anvendelsen af principper for god laboratoriepraksis og om kontrol med deres anvendelse ved forsøg med kemiske stoffer [3], Rådets direktiv 93/12/EØF af 23. marts 1993 om svovlindholdet i visse flydende brændstoffer [4], med senere ændringer, Rådets direktiv 79/113/EØF af 19. december 1978 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om bestemmelse af støjemission fra entreprenørmateriel [5], med senere ændringer, Rådets direktiv 84/533/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for motorkompressorer [6], med senere ændringer, Rådets direktiv 84/534/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for tårnkraner [7], med senere ændringer, Rådets direktiv 84/535/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for elektriske svejseaggregater [8], med senere ændringer, Rådets direktiv 84/536/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for generatoraggregater [9], med senere ændringer, Rådets direktiv 84/537/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for håndbetjente betonbrækkere og pikhamre [10], med senere ændringer, Rådets direktiv 84/538/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladeligt lydeffektniveau for plæneklippere [11], med senere ændringer, Rådets direktiv 86/594/EØF af

2 — EFT 1967, s. 211.
3 — EFT 1987 L 15, s. 29.
4 — EFT L 74, s. 81.
5 — EFT 1979 L 33, s. 15.
6 — EFT L 300, s. 123.
7 — EFT L 300, s. 130.
8 — EFT L 300, s. 142.
9 — EFT L 300, s. 149.
10 — EFT L 300, s. 156.
11 — EFT L 300, s. 171.

1. december 1986 om luftbåren støj fra husholdningsapparater[12], Rådets direktiv 86/662/EØF af 22. december 1986 om begrænsning af støjemissionen fra hydrauliske gravemaskiner, gravemaskiner med tove, dozere og læssere samt gravelæssemaskiner[13], med senere ændringer, Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald[14] 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[15].

II — Retsforskrifter

A — *De generelle fællesskabsretlige bestemmelser*

1) De frie varebevægelser og det indre marked

3. I henhold til artikel 3 EF indebærer Fællesskabets virke jo bl.a. forbud, medlemsstaterne imellem, mod told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel [litra a)] og »et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne« [litra c)].

4. Artikel 14, stk. 2, EF, der gentager bestemmelsen i artikel 3, litra c), EF og præciserer dens indhold, har følgende ordlyd:

»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. Traktatens tredje del, afsnit I, der vedrører frie varebevægelser, indledes med de generelle bestemmelser i artikel 23 EF og 24 EF, der har følgende ordlyd:

»*Artikel 23*

1. Fællesskabets grundlag er en toldunion, som omfatter al vareudveksling, og som

12 — EFT L 344, s. 24.
13 — EFT L 384, s. 1.
14 — EFT L 365, s. 10.
15 — EFT L 169, s. 72.

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 tredjeland.

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 tredjeland, som frit kan omsættes i medlemsstaterne.

Artikel 24

Ved varer, som frit kan omsættes i en medlemsstat, forstås sådanne fra et tredjeland hidrørende varer, for hvilke de af vedkommende medlemsstat foreskrevne formaliteter i forbindelse med indfør[slen] 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.«

6. Det skal også bemærkes, at artikel 25 EF, som artikel 23, stk. 2, EF henviser til, forbyder told ved indførsel og udførsel og andre afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne. Hvad angår afsnit I, kapitel 2 (artikel 28 EF — 31 EF), som artikel 23, stk. 2, EF også henviser til, vedrører det forbuddet mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne.

7. Endelig er artikel 94 EF og 95 EF af relevans i denne sag. De 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

1. 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.

[...]«

2) Traktatens territoriale anvendelsesområde

8. Artikel 299 EF fastsætter på generel vis EF-traktatens territoriale anvendelsesområde, idet den — for så vidt er af interesse i denne sag — i stk. 4 bestemmer følgende: »Denne traktats bestemmelser finder anvendelse på de europæiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat.«

B — *Bestemmelserne i afledt ret om toldunionen*

9. Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (herefter »EF-toldkodeksen« eller blot »kodeksen«) [16] afgrænser i artikel 1 sin genstand, idet det præciseres:

»Toldforskrifterne udgøres af denne kodeks og de gennemførelsesbestemmelser, som Fællesskabet eller medlemsstaterne vedtager. Kodeksen gælder med forbehold af særlige bestemmelser på andre områder,

— i samhandelen mellem Fællesskabet og tredjelande

— for varer, der henhører under traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab eller traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab.«

10. Kodeksens artikel 3 definerer »Fællesskabets toldområde«, idet den bekræfter bestemmelserne i de tidligere fællesskabsretlige akter på området, navnlig Rådets forordning (EØF) nr. 1496/68 af 27. september 1968 om fastsættelse af Fælles-

16 — EFT L 302, s. 1.

skabets toldområde [17], med senere ændringer i anledning af Fællesskabets udvidelser. Toldområdet udgøres i princippet af summen af medlemsstaternes toldområder: Undtaget er dermed de områder, der ikke anses for et være en del af en medlemsstats toldområde, selv om de er en integrerende del af en medlemsstat [18], men omfattet er de områder, der er tilknyttet en medlemsstats område, selv om de ikke er en del af denne stat [19].

11. Siden udvidelsen i 1972, for så vidt det er af interesse for denne sag, har denne bestemmelse bl.a. præciseret:

»Fællesskabets toldområde omfatter

— [...]

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

[...]«

12. Det fremgår heraf, for så vidt angår Det Forenede Kongerige, at de angivne områder er en integrerende del af denne stats fællesskabsretlige toldområde, selv om de ikke er en del af Det Forenede Kongerige. Gibraltar er derimod udelukket.

13. Kodeksens artikel 4 præciserer definitionen af »fællesskabsvarer« med henblik på anvendelsen af de fællesskabsretlige toldregler. Artiklen bestemmer:

»I denne kodeks forstås ved:

[...]

17 — EFT 1968 II, s. 430. Forordningen blev ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2151/84 af 23.7.1984 om Fællesskabets toldområde, EFT L 197, s. 1, der blev ophævet ved Rådets forordning nr. 2913/92. Jf. også nedenfor, punkt 18.

18 — Jeg kan her som eksempel nævne de italienske og tyske områder, der er en del af Schweiz' toldområde.

19 — Navnlig Fyrstendømmet Monaco, der er en del af det franske toldområde, og tidligere Republikken San Marino, der var en del af det italienske toldområde, indtil interimsaftalen om handel og toldunion mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken San Marino af 27.11.1992 (EFT L 359, s. 14) trådte i kraft den 1.12.1992.

7) fællesskabsvarer: varer, som

— fuldt ud er fremstillet inden for Fællesskabets toldområde på de i artikel 23 omhandlede betingelser, uden at der i dem indgår varer, som er indført fra lande eller områder, der ikke udgør en del af Fællesskabets toldområde

— er indført fra lande eller områder, der ikke udgør en del af Fællesskabets toldområde, og som er bragt i fri omsætning

— er fremstillet inden for Fællesskabets toldområde enten udelukkende af de i andet led omhandlede varer eller af de i første og andet led omhandlede varer

8) ikke-fællesskabsvarer: andre varer end de under nr. 7) omhandlede.«

14. Kodeksens artikel 79 bestemmer:

»Ved overgang til fri omsætning får ikke-fællesskabsvarer toldmæssig status som fællesskabsvarer.

Overgang til fri omsætning indebærer anvendelse af de handelspolitiske foranstaltninger og opfyldelse af de øvrige formaliteter, der er fastsat med henblik på indførsel af varer, samt anvendelse af de efter lovgivningen skyldige afgifter.«

C — *Bestemmelserne vedrørende Gibraltar*

1) Indledende bemærkninger

15. Den spanske konge overdrog i henhold til artikel X i Utrecht-traktaten af 1713 Gibraltar til Det Forenede Kongeriges Krone, og Gibraltar har siden 1830 haft status som Crown Colony (British Overseas Territory). Byen styres i henhold til Gibraltar Constitution Order 1969, der i sin præambel definerer byen som »part of Her Majesty's dominions«. Kronen bevarer beføjelserne for så vidt angår udenrigsanliggender, forsvar og offentlig sikkerhed, mens der er overdraget betragtelige selvstændige beføjelser til de lokale demokratisk valgte institutioner i kolonien.

2) Tiltrædelsesakten af 1972

16. På grund af Gibraltars særlige status bestemte artikel 28 i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af

traktaterne, som er en del af dokumenterne vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (herefter »tiltrædelsesakten af 1972« eller »tiltrædelsesakten«)[20], følgende: Fællesskabsinstitutionernes retsakter, der tager sigte på produkterne i EØF-traktatens bilag II[21], 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.«

17. Samme retsakts artikel 29 bestemmer:

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

18. Det skal, for så vidt det er af interesse for denne sag, anføres, at det første afsnit i den liste, der findes i bilag I, vedrører toldlovgivningen, og at afsnittet blev ændret, således som det er angivet ovenfor (punkt 11) for at tilpasse definitionen af Fællesskabets toldområde i forordning nr. 1496/68 efter Det Forenede Kongeriges indtræden i Fællesskabet. Gibraltar er som allerede anført ikke omfattet af dette område.

19. Endvidere — og fortsat for så vidt det er af interesse i denne sag — fjernede tiltrædelsesakten af 1972 Det Forenede Kongerige og de heraf afhængige områder, herunder Gibraltar, fra listen over områder, der tilhører de tredjelande, hvorpå ordningen med liberalisering af indførslerne af varer finder anvendelse. Denne liberalisering er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 1025/70 af 25. maj 1970 om fastlæggelse af en fælles ordning for indførsel fra tredjelande[22]. Bilag I til tiltrædelsesakten af 1972 foretog med dette formål en ændring af den liste, der findes i bilag II til forordningen.

20. Bilag II til tiltrædelsesakten af 1972 præciserer for så vidt angår denne ændring af forordning nr. 1025/70:

»Problemet, der opstår ved, at ordet Gibraltar slettes i bilag II, må løses på en

20 — EFT Særudgave (27.3.1972), s. 14.

21 — Nemlig landbrugsprodukter.

22 — EFT 1970 II, s. 277, hvilken forordning efterfølgende blev ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1439/74 af 4.6.1974 om den fælles importordning, EFT L 159, s. 1.

måde, der sikrer, at Gibraltar får samme stilling i henseende til Fællesskabets importliberaliseringsordning, som det havde før tiltrædelsen.«

3) De fælles handelspolitiske foranstaltninger, der finder anvendelse på Gibraltar

21. Der skal alene med det formål bedre at kunne forstå Gibraltars stilling i traktatsystemet også erindres om ordningen for udveksling af varer med tredjelande, der inden den liberalisering, der skete med WTO-aftalernes ikrafttrædelse for Fællesskabets vedkommende, fandtes i Rådets forordning (EØF) nr. 288/82 af 5. februar 1982 om den fælles importordning [23].

22. I henhold til artikel 1 finder forordning nr. 288/82 anvendelse »for indførsel af varer, som henhører under traktaten, og som har oprindelse i tredjelande«.

23. Artikel 1, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Indførsel i Fællesskabet af de i stk. 1 omhandlede varer er fri og altså ikke undergivet kvantitative restriktioner, med forbehold af

[...]

— de kvantitative restriktioner, som de medlemsstater, der er anført ud for vareme i bilag I, opretholder for de pågældende varer.«

24. Bilag I til denne forordning opregner en række kvantitative restriktioner, som medlemsstaterne er berettiget til at opretholde for nærmere bestemte varer og for alle tredjelande eller for et eller flere af disse lande. Bilaget fastsætter i denne forbindelse muligheden for, at Frankrig og Italien kan opretholde kvantitative restriktioner for varer, der stammer fra Gibraltar.

25. Det skal endelig for at illustrere Gibraltars stilling i forhold til den fælles

23 — EFT L 35, s. 1, hvilken forordning efterfølgende blev ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 518/94 af 7.3.1994 om den fælles importordning og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 288/82 (EFT L 67, s. 77), der senere blev ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 3285/94 af 22.12.1994 om den fælles importordning og om ophævelse af forordning (EF) nr. 518/94 (EFT L 349, s. 53).

handelspolitik bemærkes, at Gibraltar er omfattet af den liste over tredjelande, der drager fordel af den ordning med generelle toldpræferencer, som Fællesskabet indrømmer udviklingslande. Gibraltar er nemlig medtaget i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 2501/2001 af 10. december 2001 om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer for perioden 1. januar 2002 til 31. december 2004 [24]. I henhold til forordningens artikel 2 er Gibraltar begunstiget i henhold til ordningen med generelle toldpræferencer, jf. artikel 7. Indførsler af varer med oprindelse i Gibraltar, tildeles derfor betydelige toldnedsættelser i forhold til den told, der fastsættes for den mest begunstigede nation i henhold til den fælles toldtarif.

D — *De omhandlede direktiver*

26. De mange direktiver, hvis gennemførelse er omtvistet, har et meget forskelligt og ofte meget teknisk indhold, der imidlertid ikke er direkte relevant i denne sag. Det er tilstrækkeligt her at understrege de træk, der knytter dem sammen med hensyn til de foreliggende formål, nemlig det forhold, at de alle er blevet vedtaget med hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF [25], og at de alle har til formål at fremme de frie varebevægelser gennem en harmonisering af de nationale bestemmelser om netop varer, der samtidigt vedrører miljøpolitikken.

III — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

27. Kommissionen kritiserede ved åbningsskrivelse af 3. juli 1997 og dernæst ved begrundet udtalelse af 28. juli 2000 Det Forenede Kongerige for ikke at have gennemført adskillige harmoniseringsdirektiver, der havde hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, konkret de direktiver, der er angivet ovenfor i punkt 2, for Gibraltar.

28. Det Forenede Kongerige anførte, at det med rette havde undladt at iværksætte direktiverne, idet området Gibraltar ikke var omfattet af Fællesskabets toldområde og dermed skulle anses for udelukket fra anvendelsesområdet for traktatbestemmelserne om de frie varebevægelser samt for de tilhørende bestemmelser i afledt ret, nemlig de omhandlede direktiver.

29. Da Kommissionen ikke var tilfreds med Det Forenede Kongeriges svar, anlagde den denne sag ved stævning indgivet den 25. januar 2001.

24 — EFT L 346, s. 1.

25 — Visse af de pågældende direktiver er reelt sekundære direktiver, som Kommissionen har vedtaget i henhold til den udøvende beføjelse, som den er tildelt ved et hoveddirektiv, der har hjemmel i artikel 94 EF eller i artikel 95 EF.

30. Domstolen tillod ved kendelse af 22. juni 2001 Kongeriget Spanien at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande i medfør af procesreglementets artikel 93, stk. 1.

IV — Parternes argumenter og bedømmelse

A — *Indledning*

31. Som det er fremgået af den ovenstående beskrivelse af de gældende bestemmelser, er Gibraltar genstand for en særordning. Gibraltar er ikke en del af Fællesskabets toldområde og er dermed undtaget fra alle de fællesskabsretlige toldbestemmelser, og dette gælder også — således som de ovennævnte bestemmelser præciserer — for landsbrugsprodukter, idet de retsakter i afledt ret, der vedrører disse produkter, ikke finder anvendelse på Gibraltar.

32. Det følger heraf, således som det udtrykkeligt er bekræftet i de nævnte bestemmelser i afledt ret (jf. forordning nr. 288/82 og nr. 2501/2001), at de varer, der indføres til Fællesskabet fra Gibraltar, er underlagt ordningen med indførsler, der ikke stammer fra Fællesskabet. På samme måde (men spørgsmålet er, som det vil fremgå, stadig omtvistet) skal varer, der hidrører fra Gibraltar, anses for hidrørende fra et tredjeland. Endelig finder retsakterne om harmonisering af moms ikke anvendelse på Gibraltar.

33. Herudover finder traktaten i princippet anvendelse på Gibraltar i medfør af artikel 299, stk. 4, EF. De generelle principper i Fællesskabets retsorden (til at begynde med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet) og den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital samt de andre fællesskabsretlige politikker, der er opregnet i artikel 3 EF, finder fuldt ud anvendelse på Gibraltar.

34. Denne ordning har gennem længere tid ikke medført nogen særlige problemer, selv efter Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet. Den gamle strid med Det Forenede Kongerige er kun genopstået inden for nogle sektorer[26]. Hvad fortsat angår anvendelsen af traktaten og afledt ret på Gibraltar har der ikke gennem flere år været særlige problemer, i hvert fald så vidt jeg ved. Kommissionen synes at have tillagt spørgsmålet en vis opmærksomhed, således at Kommissionen endnu i 1996, da Europa-

26 — Jeg skal navnlig bemærke, at den af de spanske myndigheder gennemførte grænsekontrol har været genstand for parlamentariske spørgsmål og for individuelle klager til Kommissionen. På samme måde har spørgsmålet om den fælles anvendelse af lufthavnen på halvøen, der er aftalt mellem parterne, men aldrig anvendt på grund af de vanskeligheder, der efterfølgende er opstået, medført, at Gibraltar er blevet udelukket fra ordningen for liberalisering af det europæiske luftrum. Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 2343/90 af 24.7.1990 om luftfartsselskabernes adgang til at deltage i ruteflyvning inden for Fællesskabet samt om deling af passagerkapaciteten mellem luftfartsselskaber ved ruteflyvning mellem medlemsstaterne (EFT L 217 af 11.8.1990, s. 8, navnlig artikel 1, stk. 3).

Parlamentet anmodede den om at præcisere status for anvendelsen af fællesskabsdirektiver på Gibraltar, erklærede, at den ikke var i stand til at give en besvarelse for nærværende [27]. Dette tog flere måneder, og Kommissionen støttede sig i det væsentlige til direktiverne inden for områderne fri udveksling af tjenesteydelser, etableringsfrihed og kapitalens frie bevægelighed [28]. Hvad derimod angår de direktiver, der har hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, er synspunktet om, at de finder anvendelse på Gibraltar, ikke ved samme lejlighed blevet fremsat med en vis bestemthed [29].

B — *Spørgsmålets ordlyd*

35. Spørgsmålet er således kun rejst klart og præcist i denne sag og skal behandles i alle aspekter. Det forekommer mig især vigtigt at løse følgende problemstillinger.

36. Det skal først fastslås, om udelukkelsen af Gibraltar fra Fællesskabets toldområde også medfører, at Gibraltar er udelukket fra anvendelsesområdet for de traktatbestemmelser, der har til formål at garantere de frie varebevægelser.

37. For det andet skal det afgøres, om det forhold, at bestemmelserne om de frie varebevægelser eventuelt ikke finder anvendelse, medfører, at de direktiver, der støttes på artikel 94 EF og 95 EF, som skal oprette det indre marked, og som navnlig har til formål at fjerne hindringer for de frie varebevægelser, ikke finder anvendelse på Gibraltar.

38. Det skal endelig i bekræftende fald efterprøves, om det forhold, at disse direktiver ikke finder anvendelse, ligeledes gælder i det tilfælde, hvor direktiverne, der har til hovedformål at fjerne hindringerne for de frie varebevægelser, samtidig forfølger andre formål, der ikke vedrører det indre marked (i denne sag miljøpolitiske formål).

27 — Da Kommissionen blev opfordret til at »oplyse, i hvilket omfang Det Forenede Kongerige bringer EU-direktiverne i anvendelse i Gibraltar« (skriftlig forespørgsel 3558/96 fra Laura De Esteban Martin af 12.12.1996) svarede Jacques Santer i den første besvarelse af 15.1.1997: »Kommissionen er i færd med at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at besvare spørgsmålet, og skal meddele resultatet af sine efterforskninger, så snart det foreligger« (EFT 1997 C 83, s. 133).

28 — Jacques Santers supplerende svar af 1.7.1997 (EFT 1998 C 45, s. 3) supplerede det første svar, der er omtalt i ovenstående fodnote. I dette svar beskriver Kommissionen visse utilstrækkeligheder ved anvendelse af visse direktiver netop inden for sektorerne for finansielle tjenesteydelser og anerkendelsen af uddannelse og kvalifikationer inden for sundhedsplejen og liberale erhverv, idet Kommissionen bemærkede, at der var iværksat krænkelsesprocedurer herfor.

29 — Det supplerende svar: »Med hensyn til de direktiver, der er hjemlet ved EF-traktatens artikel 100 A, og som vedrører miljøet, mener Kommissionen, at de finder anvendelse på Gibraltar, og den drøfter i øjeblikket dette spørgsmål med de britiske myndigheder.«

C — *Parternes synspunkter*

39. Kommissionen, der støttes af den spanske regering, har taget udgangspunkt i den konstatering, at Gibraltar på grund af områdets status som en kronkoloni under Det Forenede Kongerige uden tvivl er et europæisk område, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat. I henhold til artikel 229, stk. 4, EF finder traktaten og afledt ret som helhed således anvendelse på Gibraltar med forbehold for udtrykkeligt fastsatte undtagelser eller fravigelser.

40. Kommissionen har anført, at blandt disse bestemmelser angiver tiltrædelsesakten af 1972 væsentlige sektorer i de fællesskabsretlige bestemmelser. Den udelukker navnlig anvendelsen af bestemmelser om landbrugsprodukter og foranstaltninger vedrørende harmonisering af moms, således at Gibraltar er undtaget fra toldområdet og anvendelsen af handelspolitiske foranstaltninger i henhold til forordning nr. 1025/70.

41. Kommissionen har imidlertid videre anført, at sådanne bestemmelser skal fortolkes strengt, da de er en undtagelse til det almindelige princip om, at de fællesskabsretlige bestemmelser fuldt ud finder anvendelse, hvilket er i overensstemmelse med det velkendte princip, der også adskillige gange er gentaget af Domstolen, og hvorefter undtagelser fra de grundlæggende friheder skal fortolkes strengt [30].

42. I denne sag vedrører bestemmelserne netop en grundlæggende frihed og netop friheden vedrørende de frie varebevægelser. Det skal således i lyset af nævnte fortolkningsprincip efterprøves, om disse bestemmelser alene vedrører deres specifikke område, eller om de vedrører anvendelsen (nærmere bestemt den manglende anvendelse) af alle bestemmelserne om de frie varebevægelser (artikel 28 EF ff.). Det er dog ikke ud fra denne synsvinkel, at Kommissionen behandler spørgsmålet, men snarere ud fra en synsvinkel om, hvorvidt harmoniseringsdirektiver, der vedtages af fællesskabsinstitutionerne i medfør af artikel 94 EF og 95 EF, og som har til formål at skabe det indre marked, finder anvendelse.

43. Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at der blandt de undtagelser, der vedrører traktatens anvendelse på Gibraltar, ikke er nogen undtagelse, der vedrører disse direktiver, lige så lidt som de direktiver, der er omtvistet i denne sag, fastsætter nogen særskilt territorial begrænsning. Det skal derfor ifølge Kommissionen konkluderes, at både de nævnte traktatbestemmelser og de pågældende direktiver skal finde anvendelse på den britiske kolonis område.

30 — Kommissionen har faktisk kun direkte citeret én dom, der vedrører artikel 30 EF, nemlig dom af 17.6.1981, sag 113/80, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 1625.

44. Kommissionen har bemærket, at den modsatte løsning fører til et urimeligt resultat ud fra et ønske om at beskytte miljøet. Anerkendes denne løsning, betyder det nemlig, at de direktiver, der er vedtaget med hjemmel i de specifikke beføjelser inden for miljøområdet, der findes i traktatens afsnit XIX, finder anvendelse på Gibraltar, mens dette ikke er tilfældet for de direktiver, der er vedtaget med hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, selv om de ligeledes (også selv om det ikke er deres hovedformål eller eneste formål) har til formål at beskytte miljøet.

45. Kongeriget Spanien har anført, at ordningen med frie varebevægelser fuldt ud finder anvendelse på Gibraltar. Kongeriget Spanien har til støtte for denne påstand gjort gældende, at de frie varebevægelser er et grundlæggende princip i fællesmarkedet [31], og at undtagelserne fra denne frihed skal fortolkes strengt. Det skal således i denne sag anerkendes, at udelukkelsen af Gibraltar fra Fællesskabets toldområde alene medfører, at den fælles toldtarif ikke finder anvendelse på handelen uden for den britiske koloni med den følge, at de varer, der hidrører fra tredjelande og indføres til Gibraltar, er fritaget for told. Derimod finder forbuddet mod told, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning fortsat anvendelse på handelen mellem Gibraltar og resten af Fællesskabet.

46. Den spanske regering har til støtte for denne påstand påberåbt sig den gældende ordning for Ceuta og Melilla i henhold til akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne [32]. Disse to byer i Nordafrika er også undtaget fra Fællesskabets toldområde i henhold til artikel 1 i protokol nr. 2 om De Kanariske Øer samt Ceuta og Melilla, der er tilknyttet tiltrædelsesakten af 1985 [33]. Varer med oprindelse i Ceuta og Melilla er på trods heraf helt fritaget for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførslen til Fællesskabets toldområde og omvendt (protokollens artikel 2 og 6). Det kan ifølge den spanske regering heraf udledes, at undtagelsen fra Fællesskabets toldområde udelukkende medfører, at den fælles toldtarif ikke finder anvendelse på varer, der indføres fra tredjelande, hvorimod alle andre virkninger af varernes omsætning inden for Fællesskabet fortsat er udelukket.

47. Hvad endvidere angår anvendelsen af artikel 94 EF og 95 EF på Gibraltar har den spanske regering — ud over at fremkomme med tilsvarende argumenter som Kommissionen — navnlig tilføjet, at de beføjelser,

31 — Jf. navnlig dom af 24.2.1984, sag 37/83, Rewe-Zentral, Sml. s. 1229, og af 17.5.1994, sag C-41/93, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1829.

32 — EFT 1985 L 302, s. 27 (herefter »tiltrædelsesakten af 1985«).

33 — EFT L 302, s. 400 (herefter »protokol nr. 2 om De Kanariske Øer, Ceuta og Melilla«).

som Fællesskabet tildeles ved disse bestemmelser, har til formål *generelt* at oprette det indre marked. Man kan nemlig ikke skabe et enhedsmarked uden indre grænser, hvis man ikke samtidig fjerner hindringerne for *alle* frihederne vedrørende produktionsfaktorernes bevægelighed. Hvis det således blev antaget, at området Gibraltar var helt undtaget fra de frie varebevægelser, ville man være nødt til at konkludere, at den britiske koloni er undtaget fra *hele* det indre marked, idet det ikke alene var denne frihed, der ikke fandt anvendelse, men også alle de andre.

48. Det Forenede Kongeriges regering har først generelt understreget, at tiltrædelsesaktens bestemmelser om Gibraltar samlet set har til formål at bevare den britiske kolonis fulde selvstyre for så vidt angår forvaltningen af handelspolitikken, således som det var tilfældet, inden Det Forenede Kongerige tiltrådte Fællesskabet. Der er aldrig blevet sået tvivl om dette formål under forhandlingerne, og for netop at opfylde formålet er Gibraltar undtaget fra Fællesskabets toldområde og fra det område, hvor Fællesskabets fælles handelspolitik finder anvendelse (jf. artikel 29 og bilag I, afsnit 1, nr. 4, i tiltrædelsesakten af 1972).

49. Regeringen har videre bemærket, at traktatbestemmelserne om oprettelse af toldunionen (artikel 23 EF ff.) i kraft af denne undtagelse ikke finder anvendelse på kolonien, og de varer, der indføres til kolonien, kan på grund af den uafhængige handelspolitik ikke anses for frit at kunne omsættes i Fællesskabet i henhold til artikel 24 EF. Bestemmelserne i artikel 28 EF ff. om forbud mod kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning i vareomsætningen kan dog heller ikke i dette tilfælde finde anvendelse på handelen mellem Gibraltar og resten af Fællesskabet. Dette skyldes den udtrykkelige bestemmelse i artikel 23, stk. 2, EF, der begrænser disse forbuds anvendelse til varer, der frit kan omsættes. Herudover anføres det i artikel 28 i tiltrædelsesakten af 1972, hvilket er i overensstemmelse med denne ordning og supplerer den, at bestemmelser om den fælles landbrugspolitik og fælles handelspolitik for landbruget ikke finder anvendelse for Gibraltar, idet det således bestemmes, at den britiske koloni også er undtaget fra ordningen med frie varebevægelser inden for dette område.

50. Det Forenede Kongerige ser naturligvis ikke bort fra princippet om streng fortolkning af undtagelser fra anvendelsen af traktatens bestemmelser, men har benægtet, at dette princip er relevant i den foreliggende sag. Når bestemmelserne i tiltrædelsesakten af 1972 om Gibraltar, som det allerede er fremgået, medfører, at alle traktatbestemmelserne om de frie varebevægelser ikke finder anvendelse på dette område, følger det ud fra grundlæggende logiske og retlige betragtninger nødvendigvis heraf, at de bestemmelser i afledt ret, der er forbundet med indførelsen af denne frihed, heller ikke finder anvendelse.

51. Hvad navnlig angår beføjelserne i henhold til artikel 94 EF og 95 EF har Det Forenede Kongerige bemærket, at de alene har til formål at fjerne hindringerne inden for Fællesskabet for den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser, personer og kapital. Det følger heraf, at retsakter, der har hjemmel i disse bestemmelser, og som har til formål at fjerne hindringer for de frie varebevægelser, kun kan finde anvendelse på de dele af Fællesskabet, inden for hvilke traktaten bestemmer, at varerne frit kan omsættes. Dette er, som det allerede er fremgået, ikke tilfældet for Gibraltar, og det er derfor ikke berettiget, at disse retsakter finder anvendelse på handelen mellem Gibraltar og resten af Fællesskabet.

52. Hvis Kommissionens synspunkt godtages, vil man ifølge den sagsøgte regering opnå det paradoksale resultat, at den status, som tiltrædelsesakten vil tildele Gibraltar, mister sin betydning, det vil sige status som et område med en uafhængig handelspolitik for så vidt angår varer. Anvendelsen af de direktiver, der er vedtaget med hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, og som vedrører varer, kan nemlig hindre Gibraltar i at indføre goder fra tredjelande, der ikke opfylder betingelserne i disse direktiver.

53. Det Forenede Kongerige har endelig afvist Kommissionens argument om, at de direktiver, der er genstand for denne tvist, skal finde anvendelse på Gibraltar, idet de ud over formål vedrørende det indre marked også forfølger andre formål vedrørende miljøet. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse bemærket, at det i Domstolens praksis er præciseret dels, at formål vedrørende det indre marked er en nødvendig og tilstrækkelig betingelse for gyldigt at vedtage en retsakt om harmonisering med hjemmel i artikel 95 EF, dels at disse formål skal anses for at være de væsentlige, også hvis direktivet heriblandt forfølger formål vedrørende menneskers sundhed eller miljøet[34]. En harmoniseringsforanstaltning, der har hjemmel i artikel 95 EF, som vedrører de frie varebevægelser, kan imidlertid aldrig finde anvendelse på Gibraltar, selv om den forfølger accessoriske formål vedrørende miljøbeskyttelse.

D — *Bedømmelse*

54. Hvad angår bedømmelsen af de indtil nu beskrevne synspunkter vil jeg følge den rækkefølge, der er fremgået ovenfor. Jeg vil derfor først bedømme, om udelukkelsen af Gibraltar fra Fællesskabets toldområde også medfører, at Gibraltar er udelukket fra anvendelsesområdet for de traktatbestemmelser, der har til formål at garantere de frie varebevægelser, og dernæst vil jeg behandle problemstillingen om anvendelsen af direktiver, der er vedtaget med hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, der har til formål at

34 — Jf. navnlig dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419, præmis 84-88.

fjerne hindringerne for de frie varebevægelser. Endelig skal det for det tilfælde, at disse direktiver ikke finder anvendelse, efterfølgende undersøges, om en sådan konklusion også gælder for de direktiver, der forfølger andre formål, der ikke vedrører det indre marked (i denne sag miljøpolitiske formål), selv om deres hovedformål er at fjerne hindringerne for de frie varebevægelser.

1) Ordningen med frie varebevægelser mellem Gibraltar og resten af Fællesskabet

55. Det skal i denne forbindelse først bemærkes, at der i det mindste mellem sagsøgeren og den sagsøgte regering ikke synes at være nogen reel uoverensstemmelse. Det Forenede Kongeriges synspunkt om, at de fællesskabsretlige bestemmelser om de frie varebevægelser ikke finder anvendelse på Gibraltar, er aldrig reelt blevet bestridt af Kommissionen. Kommissionen har tværtimod udtalt sig i samme retning ved besvarelsen af bestemte parlamentariske spørgsmål, idet den har præciseret, at Gibraltar på uafhængig vis forvalter sin handelspolitik, også forholdet til resten af Fællesskabet, og anses for et tredjeland med henblik på anvendelsen af foranstaltninger inden for den fælles handelspolitik [35]. Det er således Spanien og Det Forenede Kongerige, der er uenige om dette punkt.

56. Med denne præcisering kan jeg vende tilbage til spørgsmålets realitet og først bemærke, at forbuddet mod at pålægge told og afgifter med tilsvarende virkning samt kvantitative restriktioner og tilsvarende foranstaltninger i henhold til traktaten finder anvendelse på varer med oprindelse i medlemsstaterne, og på dem, der hidrører fra tredjelande og frit kan omsættes i medlemsstaterne. For således at kunne fastslå,

35 — Jf. svaret fra kommissær De Clerq på skriftlig forespørgsel nr. 1823/84, 1824/84 og 1825/84 (EFT 1985 C 341, s. 1). I denne anledning blev Kommissionen opfordret til bl.a. at præcisere om »som en følge af Spaniens foreslåede indtræden i Fællesskabet [spanske grossisters ret til salg] ikke ville kunne begrænses ved krav om, at de spanske eksportører skulle indhente en tilladelse, fordi Gibraltars behov er dækket i tilstrækkelig grad af eksisterende leverandører på Gibraltar«, og Kommissionen svarede: »Det følger af tiltrædelsesakten af 1972, bl.a. af bestemmelserne om Gibraltars udelukkelse fra Fællesskabets toldområde, at EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser inden for Fællesskabet ikke finder anvendelse på Gibraltar, ligesom det følger, at dette territorium, i henhold til de akter vedrørende den fælles handelspolitik, der direkte omhandler indførsel og udførsel af varer, behandles som »tredjeland«« (min fremhævelse), idet Kommissionen i øvrigt præciserede, at »den ordning for indførsel af varer fra Spanien og de andre medlemsstater, som Gibraltar skal anvende, [henhører] under dets egen handelspolitik [...]. Kommissionen skal i øvrigt henlede opmærksomheden på, at bortset fra de undtagelser, der følger af tiltrædelsesakten af 1972, finder bestemmelserne i EØF-traktaten, jf. artikel 227, stk. 4, og den deraf afledte ret, anvendelse på Gibraltar. Disse bestemmelser — bl.a. vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser samt etableringsret — finder altså anvendelse på det udvidede Fællesskab, så snart de nye lande er tiltrådt.«
Efterfølgende bekræftede et svar i 1989 fra Martin Bangemann på Kommissionens vegne dette synspunkt. Spørgsmålet vedrørte »Chikanerende kontrol ved grænsen mellem Gibraltar og Spanien« (14.3.1989, EFT C 262 af 26.10.1989, s. 10), og Kommissionen udtalte: »Gibraltar er en del af det område, hvor traktaterne om oprettelse af Fællesskabet anvendes, men står uden for dets toldområde. Traktatens bestemmelser om frie varebevægelser anvendes altså ikke i samhandelen mellem Gibraltar og Spanien, og varer fra Gibraltar er underlagt den fælles ordning for import til Fællesskabet. De i fællesskabsbestemmelserne fastsatte lettelser for samhandelen med varer inden for Fællesskabet anvendes derfor ikke ved grænseovergang mellem Gibraltar og Spanien« (min fremhævelse).

om handelen mellem Gibraltar og resten af Fællesskabet er underlagt en ordning med fri bevægelighed, skal det efterprøves dels, om de varer, der er fremstillet i Gibraltar, skal anses for at have oprindelse i en medlemsstat, dels om varer, der indføres til Gibraltar, kan anses for at være i fri omsætning i en medlemsstat i henhold til artikel 23 EF og 24 EF.

57. Idet jeg begynder med det sidste punkt, skal det bemærkes, at i henhold til artikel 24 EF anses varer, som hidrører fra et tredjeland, for at være i fri omsætning i en medlemsstat, når formaliteterne i forbindelse med indførslen er blevet opfyldt, og når der er blevet opkrævet gældende told og afgifter med tilsvarende virkning (jf. EF-toldkodeksens artikel 79) i denne medlemsstat, idet det skal haves in mente, at tolden fastsættes i den fælles toldtarif (artikel 23, stk. 1, EF, EF-toldkodeksens artikel 20, stk. 1).

58. Det er imidlertid ubestridt, at varer, der indføres til Gibraltar, og som hidrører fra et tredjeland, ikke er underlagt den fælles toldtarif, idet Gibraltar ikke er omfattet af Fællesskabets toldområde, men er underlagt de toldregler, som de lokale myndigheder eventuelt uafhængigt har fastsat. Herudover er varer, der indføres til Gibraltar, på grund af Gibraltars udelukkelse fra toldunionen, ikke underlagt nogen fælles handelspolitiske foranstaltninger. Det følger heraf, at varer, der indføres til Gibraltar, ikke er i fri omsætning i en medlemsstat i henhold til artikel 24 EF.

59. Hvad derefter angår spørgsmålet om, hvorvidt de varer, der har oprindelse i Gibraltar, kan anses for at have oprindelse i en medlemsstat i henhold til artikel 23, stk. 2, EF, forekommer det mig åbenlyst, at svaret er benægtende, idet alene varer, der er fremstillet på en medlemsstats toldområde og dermed på Fællesskabets toldområde, kan have »oprindelse i« en medlemsstat.

60. Som det allerede er fremgået (jf. ovenfor punkt 10) er dette område nemlig sammenfaldende med de forskellige medlemsstaters toldområde, hvilket er fuldt ud i overensstemmelse med formålet med artikel 23 EF, også selv om dette område eventuelt ikke svarer til grænserne for landenes territoriale suverænitet (EF-toldkodeksens artikel 3). Endvidere er »*fællesskabsvarer*« i henhold til toldkodeksens artikel 4 »varer, som *fuldt ud er fremstillet inden for Fællesskabets toldområde*« og varer, der »er *indført fra lande* eller *områder, der ikke udgør en del af Fællesskabets toldområde, og som er bragt i fri omsætning*« [36].

36 — Mine fremhævelser.

61. I dette tilfælde er det åbenbart, at varer med oprindelse i Gibraltar af denne årsag ikke kan anses for »fællesskabsvarer«, idet de ikke er fremstillet inden for Fællesskabets toldområde. De kan eventuelt blive fællesskabsvarer, men kun efter at de er bragt i fri omsætning inden for Fællesskabets område.

62. Herudover bekræftes det forhold, at Gibraltar skal anses for et tredjeland med henblik på de fællesskabsretlige bestemmelser om omsætning af varer, af de bestemmelser, der specifikt er fastsat vedrørende den fælles handelspolitik. På den ene side gav den fælles importordning i henhold til forordning nr. 288/82 udtrykkeligt mulighed for at pålægge varer, der hidrørte fra Gibraltar, kvantitative restriktioner ved indførslen til Fællesskabets toldområde (artikel 1, stk. 2, og bilag I, jf. ovenfor, punkt 23 og 24), inden at Marrakech-aftalerne på internationalt plan indførte forbuddet mod kvantitative restriktioner og pålagde, at der skulle ske en ændring af de tilknyttede bestemmelser om Fællesskabets handelspolitik. På den anden side er Gibraltar omfattet af ordningen med generelle toldpræferencer, der blev indført ved forordning nr. 2501/2001, og varer med oprindelse i kolonien anses dermed for varer fra et tredjeland og gives adgang til Fællesskabet på de præferentielle toldvilkår, der er indført ved denne forordning (artikel 2 og bilag I).

63. Jeg deler i øvrigt den sagsøgte regerings opfattelse af, at den omstændighed, at varer hidrørende fra Gibraltar er underlagt de bestemmelser, der finder anvendelse på varehandelen med tredjelande, er den åbenbare forudsætning for bestemmelserne i tiltrædelsesakten af 1972 om den britiske koloni. Det skal navnlig bemærkes, at efter at Det Forenede Kongerige og tilhørende områder formelt blev fjernet fra listen over tredjelande, hvis varer fik adgang til Fællesskabet i overensstemmelse med den importliberaliseringsordning, som blev indført ved forordning nr. 1025/70 (tiltrædelsesaktens bilag I, afsnit I, stk. 4; jf. ovenfor, punkt 19), er det i samme retsakts bilag II udtrykkeligt bestemt, at varer hidrørende fra Gibraltar under alle omstændigheder ved deres indførsel til Fællesskabets toldområde er omfattet af en ordning med liberalisering svarende til ordningen for varer hidrørende fra tredjelande, som forordningen finder anvendelse på (jf. ovenfor, punkt 20). Det forekommer imidlertid også mig — som anført af Det Forenede Kongeriges regering — at en sådan præcisering ikke havde været nødvendig, hvis varer med oprindelse i Gibraltar blev anset for fællesskabsvarer, og hvis den fællesskabsretlige ordning med fri bevægelighed dermed fandt anvendelse på disse varer.

64. Jeg finder heller ikke, at den spanske regerings indvendinger mod en sådan konklusion, der støttes på en påstået analogi mellem den ordning, der finder anvendelse på den britiske koloni, og den ordning, der finder anvendelse på de spanske områder

Ceuta og Melilla, er overbevisende. Det er korrekt, at de to spanske byer er undtaget fra Fællesskabets toldområde, mens goder med oprindelse heri, på trods af, at de har adgang til resten af Fællesskabet, er fritaget for told i henhold til den fælles toldtarif. Det skal ikke desto mindre anføres, at varer hidrørende fra Ceuta og Melilla i henhold til protokollens artikel 1 [37] ikke anses for at være »i fri omsætning« på Fællesskabets toldområde med henblik på artikel 23 EF og 24 EF, og dermed følger den ordning med fri omsætning af varer med oprindelse i disse spanske områder ikke blot af en anvendelse af traktaten. Den følger derimod af, at der i artikel 2, stk. 1 [38], og artikel 6, stk. 1 [39], i protokol nr. 2 om De Kanariske Øer, Ceuta og Melilla er skabt en zone med fri omsætning, der omfatter dels Fællesskabets toldområde, dels de to spanske enklavers toldområde. Det følger efter min opfattelse heraf, at den gældende ordning for Ceuta og Melilla langt fra svækker den fortolkning, der er foretaget af den gældende ordning for Gibraltar, men tværtimod bekræfter følgende: Undtagelsen fra Fællesskabets toldområde medfører, at traktatbestemmelserne om omsætningen af varer ikke finder anvendelse, medmindre der er udtrykkelige bestemmelser i modsat retning.

65. Det forekommer mig derfor muligt vedrørende dette punkt at konkludere, at der mellem Gibraltar og resten af Fællesskabets område ikke er nogen ordning med frie varebevægelser, eller omvendt at de fællesskabsretlige bestemmelser i traktatens tredje del, afsnit I, om de frie varebevægelser ikke finder anvendelse på Gibraltar.

2) Anvendelsen af direktiver om det indre marked på Gibraltar

66. Som jeg allerede har redegjort for, er det reelle stridspunkt i denne tvist mellem Kommissionen og Det Forenede Kongerige imidlertid de foranstaltninger, der er truffet med hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, og anvendelsen heraf på Gibraltar.

37 — Artikel 1 har følgende ordlyd:
»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 tredjelande, 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.«

38 — »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.«

39 — »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.«

67. Ifølge Det Forenede Kongerige er denne anvendelse — som det er fremgået — udelukket, idet de pågældende foranstaltninger er bestemt til at lette de frie varebevægelser, det vil sige en frihed, der ikke udstrækker sig til Gibraltar.

68. Ifølge Kommissionen går denne konklusion derimod for vidt og er i strid med princippet om, at undtagelser fra generelle principper skal fortolkes strengt. Herudover har den spanske regering bemærket, at det af enheden i konceptet med det indre marked følger, at frihederne i traktaten ikke kan adskilles med den konsekvens, at hvis en af dem ikke finder anvendelse, kan de andre heller ikke finde anvendelse.

69. Denne indvending støttes åbenbart på den opfattelse, at harmoniseringsforanstaltninger vedrørende — i dette tilfælde — varer, personer, tjenesteydelser eller kapital ikke har til formål at fremme den ene eller den anden af de friheder, der er forbundet hermed, men skal bedømmes som en helhed, således at de er en del af et samlet og sammenhængende formål, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. Der kan derfor ikke tales om harmoniseringsforanstaltninger, der har til formål at fjerne de konkrete hindringer for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser eller kapital, men snarere om foranstaltninger, der hver især tilsigter at gennemføre dette eneste formål.

70. En sådan indvending, uanset hvor interessant den er, forekommer mig imidlertid ikke overbevisende, i hvert fald ikke med henblik på det, der er af interesse i denne sag. Det forekommer mig med andre ord, at det bestemt er korrekt, at konceptet med det indre marked er et enhedskoncept, der omfatter alle de pågældende friheder, hvilket ikke betyder, at det er adskilt fra disse friheder, og endnu mindre, at disse friheders særegenheder herved er sammenfaldende, således at de ikke kan adskilles fra hinanden.

71. Et sådant synspunkt er i øvrigt allerede i strid med den klare ordlyd, nemlig det forhold, at de forskellige bestemmelser i traktaten regulerer indførelsen af forskellige friheder. Denne forskel i ordlyden afspejler dog blot reelt den begrebsmæssige og systematiske selvstændighed ved de forskellige friheder, hvis gennemførelse er underlagt meget forskellige instrumenter, metoder, betingelser og frister.

72. Uden at uddybe dette punkt yderligere skal det blot bemærkes, at den behandlede indvending er modbevist af lovteksternes ordlyd netop i forbindelse med de aspekter, der er af relevans i denne sag. Selv om det er korrekt, at et indre marked, der vedrører alle de nævnte fire bevægelsesfriheder, er det *generelle* formål med Fællesskabet, er det ikke nødvendigvis korrekt, at dette er formålet *for hele* Fællesskabet. Der findes nemlig områder i Fællesskabet, der er udtrykkeligt undtaget fra den ene eller anden frihed, uden at det på nogen måde drages i tvivl, at de andre friheder finder

anvendelse. Man skal blot tænke på tilfældet med Kanaløerne og øen Man — for at nævne to områder, der tilhører den britiske Krone — eller efter Finlands tiltrædelse Ålandsøerne: Bestemmelserne om de frie varebevægelser finder anvendelse på disse områder, mens bestemmelserne om den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser ikke finder anvendelse, således som det fremgår af henholdsvis artikel 1 og 2 i protokol nr. 3 om Kanaløerne og øen Man [40] og artikel 1 i protokol nr. 2 om Ålandsøerne [41].

73. Det forekommer mig derfor hverken mærkeligt eller særegent, at traktaten for de områder, der er i en særlig situation, såsom Gibraltar, fastsætter en så speciel ordning, hvor bevægelsesfrihederne er opdelt på anden vis end i den generelle ordning. I den foreliggende sag har ordningen netop til formål at samle Gibraltars marked og resten af fællesmarkedet i et område uden indre grænser for så vidt angår den frie bevægelighed for tjenesteydelser, personer og kapital, mens de frie varebevægelser af de årsager, der er gentaget flere gange ovenfor, er holdt udenfor.

74. I dette tilfælde følger det nødvendigvis heraf, at de direktiver, der har hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, og som tilsigter at harmonisere de nationale bestemmelser om frie varebevægelser, og som dermed har som hovedformål at indføre den tilhørende frihed, heller ikke kan finde anvendelse på Gibraltar, uden at dette ville tilsidesætte den ordning, der gælder for dette område, nemlig en ordning, hvor dette område er undtaget fra de frie varebevægelser.

75. Man kan i øvrigt forsøge at forestille sig, hvad der ville ske, hvis man valgte den modsatte løsning, og man kan gøre dette ved som eksempel netop at vælge det første af de direktiver, som Kommissionen har påberåbt sig ikke finder anvendelse på Gibraltar, nemlig direktiv 67/548 om etikettering og klassificering af farlige stoffer. Som det er fremgået, bestemmer dette direktiv, at farlige stoffer kun må markedsføres, hvis etiketteringen af emballagen

40 — Protokol nr. 3 om Kanaløerne og øen Man, EFT Særudgave (27.3.1972), s. 164.
Artikel 1, stk. 1: »Fællesskabsreglerne vedrørende told og kvantitative restriktioner, navnlig tiltrædelsesaktens bestemmelse herom, anvendes på Kanaløerne og øen Man på samme vilkår, som gælder i Det Forenede Kongerige.«
Artikel 2: »De rettigheder, som personer hjemmehørende i disse områder under Det Forenede Kongerige nyder godt af, berøres ikke af tiltrædelsesakten. Dog nyder de ikke godt af fællesskabsbestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed [for] personer og tjenesteydelser.«

41 — Protokol nr. 2 om Ålandsøerne, der er bilagt akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Norges, Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT C 241 af 29.8.1994, s. 352).
Artikel 1
»Bestemmelserne i EF-traktaten anfægter ikke anvendelsen af de pr. 1. januar 1994 gældende bestemmelser på Ålandsøerne om:
— begrænsninger uden forskelsbehandling i retten for fysiske personer, der ikke har hembygdsrätt/kotiseutuoikeus (regionalt borgerskab) på Ålandsøerne, samt for juridiske personer til at erhverve og besidde fast ejendom på Ålandsøerne uden tilladelse fra de kompetente myndigheder på Ålandsøerne
— begrænsninger uden forskelsbehandling i etableringsretten og i retten til at præstere tjenesteydelser for fysiske personer, der ikke har hembygdsrätt/kotiseutuoikeus (regionalt borgerskab) på Ålandsøerne, samt for juridiske personer, der ikke har fået tilladelse hertil af Ålandsøernes kompetente myndigheder.«

og klassificeringen af stoffet er i overensstemmelse med de harmoniserede betingelser, idet der er en forpligtelse til at specificere bl.a. stoffets navn, dets oprindelse, symboler og betegnelse for de farer, der er forbundet med omgang med stoffet, og en angivelse af arten af de særlige risici, der hidrører herfra, for at overholde de detaljerede bestemmelser i direktivet. Hvis man fandt, at disse bestemmelser også skulle finde anvendelse på Gibraltar, ville det medføre, at det ikke var muligt med henblik på markedsføring i Gibraltar at indføre varer hidrørende fra et tredjeland, der ikke opfyldte betingelserne i direktivet, medmindre varerne først blev reemballageret efter deres korrekte klassificering i overensstemmelse med de harmoniserede tekniske forskrifter. Dette vil naturligvis være i strid med Gibraltars status, navnlig den særordning, der er fastsat i tiltrædelsesakten for at sikre det selvstyre inden for handelspolitikken, som Gibraltar havde, inden Det Forenede Kongerige tiltrådte Fællesskabet.

76. Et andet eksempel kan hentes i direktiverne om støjemission fra entreprenørmateriel, som denne tvist bl.a. vedrører (jeg henviser til rammedirektiv 79/113 og gennemførelsesdirektiverne, såsom direktiv 84/533, 84/534, 84/535, 84/536 eller 84/537 osv.). Hvis disse direktiver også skulle finde anvendelse på Gibraltar, ville det være praktisk umuligt hertil at indføre motorkompressorer, elektriske aggregater eller pikhamre og andre tilsvarende, men billige, støjende apparater hidrørende fra f.eks. nabolandet Marokko. De ville først kunne markedsføres på Gibraltars område efter lyddæmpning og udstedelse af et fællesskabsretligt certifikat fra en kompetent myndighed. Selv i dette tilfælde vil der således være tale om en tilsidesættelse af Gibraltars særordning.

77. Det forekommer mig derfor muligt at sige, at udelukkelsen af dette område fra de frie varebevægelser nødvendigvis også medfører, at de direktiver, der er vedtaget med hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, og som tilsigter at harmonisere de nationale bestemmelser om de frie varebevægelser, ikke finder anvendelse på dette område.

78. Denne konklusion forekommer mig at være uundgåelig, når det drejer sig om direktiver, der har til hovedformål at indføre de frie varebevægelser. Man kan i øvrigt spørge — selv hvis dette tilfælde ikke synes at vedrøre den foreliggende sag — om den samme konklusion gælder for de direktiver, der har hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF, og som for det første og hovedsageligt forfølger indførelsen af andre bevægelsesfriheder (der alle, som det er fremgået, finder anvendelse på Gibraltar), men som også — selv om det blot er tilfældigt — fremmer de frie varebevægelser.

79. Det er ikke let at give et præcist svar på dette spørgsmål. Det forekommer mig imidlertid, at den pågældende harmoniseringsforanstaltning skal finde anvendelse også på Gibraltars område. Dette gælder ikke blot under hensyn til den indirekte og accessoriske karakter af de virkninger, som det relevante direktiv har for de frie varebevægelser, men først og fremmest på baggrund af princippet om streng fortolkning af undtagelser til den ensartede anvendelse af fællesskabsretten. Dette princip kan vanskeligt anvendes på de tilfælde, der er redegjort for ovenfor, da man i disse tilfælde ikke kan tale om en reel undtagelse, idet udelukkelsen af Gibraltar er den *direkte* følge af den ordning, der er indført ved tiltrædelsesakten. I det tilfælde, jeg undersøger nu, skyldes denne følge derimod ikke kun tiltrædelsesakten, men den er tværtimod udelukket ved tiltrædelsesakten.

3) Anvendelsen af direktiver, der også forfølger andre formål

80. Det skal dog gentages, at der ikke er rejst spørgsmål herom i denne sag. Spørgsmålet vedrører her de direktiver, som udelukkende har de frie varebevægelser som formål, men som samtidig forfølger andre formål, selv om det er accessorisk (i denne sag miljøbeskyttelse).

81. Som det allerede er anført, har Kommissionen hævdet, at disse direktiver skal anses for at finde anvendelse på Gibraltar dels på grund af de generelle årsager, der er behandlet ovenfor, men hovedsageligt fordi der i modsat fald vil være urimelige forskelle i den territoriale anvendelse af direktiver, der har til formål at beskytte miljøet, alt efter om de har hjemmel i artikel 94 EF og 95 EF eller direkte i de retsgrundlag, der er skabt ad hoc inden for denne sektor (artikel 174 EF ff.). En sådan forskel medfører ifølge Kommissionen, at foranstaltninger til beskyttelse af miljøet delvist finder anvendelse på Gibraltar, hvilket bestemt er skadeligt for sammenhængen i Fællesskabets handelspolitik på dette område.

82. Selv om jeg forstår Kommissionens bekymring, finder jeg ikke desto mindre Det Forenede Kongeriges modsatte løsning mere overbevisende. Det forekommer mig nemlig, at de »urimelige« følger, som Kommissionen med rette gør opmærksom på, hovedsagelig er resultatet af Fællesskabets lovgivningspraksis, der var mere eller mindre uundgåelig på det givne tidspunkt og dermed mere eller mindre beretiget, men som under alle omstændigheder ikke kan påvirke de foreliggende formål.

83. Som det er velkendt, skulle Fællesskabet, da det ikke tidligere havde nogen konkret lovgivningsbeføjelse til at fastsætte bestemmelser inden for miljøområdet, nødvendigvis støtte sig til andre retsgrundlag, herunder navnlig traktatens artikel 100

(nu artikel 94 EF). Fra 1987 og ikrafttrædelsen af den europæiske fælles akt ændrede situationen sig, og Fællesskabet fik konkret kompetence til at træffe foranstaltninger på miljøområdet. Det samme var, som det er fremgået, tilfældet for andre sektorer (beskyttelse af forbrugerne, sundheden osv.), hvilket medførte en væsentlig, men usikker praksis hvad angår forholdet mellem retsaktens formål og dens retsgrundlag.

84. Domstolen har endvidere udviklet en klar praksis i denne forbindelse med henblik på at imødegå det misbrug og de tvetydigheder, som den angivne praksis kunne medføre. Domstolen har, for så vidt det er af interesse i denne sag, stedse udtalt, at »valget af hjemmel for en retsakt efter kompetencefordelingen i Fællesskabet [skal] ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold« [42]. Hvis dermed »en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har et dobbelt formål eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som principielt eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det principielle eller fremherskende formål eller led« [43].

85. I denne sag betyder dette helt åbenbart, at et direktiv, det principalt tilsigter at fjerne hindringerne for oprettelsen af det indre marked, det vil sige et direktiv, der »reelt [har] til formål at forbedre vilkårene for det indre markeds oprettelse og funktion« [44], kun kan have hjemmel i artikel 94 EF eller artikel 95 EF og udelukkende hjemmel heri, idet de andre accessorisk forfulgte formål ikke er relevante ud fra denne synsvinkel.

86. I den foreliggende sag har alle direktiver selv eller den retsakt, som de skal gennemføre (jf. fodnote 25 ovenfor), hjemmel i artikel 94 EF eller artikel 95 EF, og har principalt, hvis ikke udelukkende, til formål at fremme de frie varebevægelser. De skal af denne årsag, således som jeg har forsøgt at godtgøre ovenfor, have samme territoriale anvendelsesområde som denne frihed. Den omstændighed, at de herudover accessorisk

42 — Jf. udtalelse 2/00 af 6.12.2001 om Cartagena-protokollen (Sml. I, s. 9713, præmis 22), og dom af 3.12.1996, sag C-268/94, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 6177, præmis 22, af 2.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257, præmis 43, samt af 30.1.2001, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 779, præmis 58.

43 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 59, udtalelse 2/00, præmis 23, og dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, præmis 19 og 21, samt af 23.2.1999, sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 869, præmis 39 og 40.

44 — Jf. dommen i sagen Tyskland mod Parlamentet og Rådet (fodnote 34), præmis 84.

forfølger formål, der er forbundet med miljøbeskyttelse, ændrer ikke på kvalificeringen og kan, for så vidt det er af interesse i denne sag, ikke medføre, at det territoriale anvendelsesområde udstrækkes ud over de grænser, der er fastsat i traktaterne og i tiltrædelsesakten af 1972.

87. Hermed vil jeg naturligvis ikke benægte, at det forhold, at sådanne direktiver ikke finder anvendelse på Gibraltar, kan bringe sammenhængen i fællesskabspolitikkerne inden for de sektorer, som er direktivernes accessoriske formål, i fare. For at undgå den af Kommissionen frygtede virkning og sikre sammenhængen i Fællesskabets politik kan man dog ikke så tvivl om ordningen for Gibraltar; dette gælder så meget desto mere som Kommissionen altid har mulighed for, når betingelserne er opfyldt, at udøve sine beføjelser inden for de specifikke sektorer (hvad angår miljøet, som det allerede er fremgået, ved artikel 174 EF ff.) ved i givet fald at træffe egnede foranstaltninger, der (også) finder anvendelse på Gibraltar.

4) Afsluttende betragtninger

88. Af de årsager, som jeg har haft lejlighed til at redegøre for ovenfor, forekommer det mig derfor, at det skal anerkendes, at hverken traktatens bestemmelser om indførelse af en ordning med frie varebevægelser eller de harmoniseringsforanstaltninger, der har hjemmel i artikel 94 EF eller artikel 95 EF — når de principalt tilsigter at indføre frie varebevægelser, og dette uafhængigt af andre formål, som disse foranstaltninger accessorisk måtte forfølge — finder anvendelse på Gibraltar.

89. I denne sag har alle de direktiver, hvis anvendelse er omtvistet, udelukkende til formål at harmonisere de nationale bestemmelser om varer og har dermed ikke til formål at indføre nogen anden frihed i det indre marked, hvilket er gjort gældende af Det Forenede Kongerige, uden at det er blevet imødegået af Kommissionen eller den spanske regering.

90. Af ovenstående årsager er det derfor min opfattelse, at Det Forenede Kongerige skal frifindes i det hele.

V — Sagens omkostninger

91. 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.

92. Procesreglementets artikel 69, stk. 4, bestemmer, at medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien bør derfor bære sine egne omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

93. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland frifindes.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.«