KOMMISSIONEN MOT FÖRENADE KUNGARIKET

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

föredraget den 16 januari 2003 [1]

Innehållsförteckning

I — Inledning ..... I - 9484

II — Tillämpliga bestämmelser ..... I - 9485

A — Gemenskapsbestämmelserna av allmän karaktär ..... I - 9485

a) Den fria rörligheten för varor och den inre marknaden ..... I - 9485

b) Fördragets territoriella tillämpningsområde ..... I - 9487

B — Bestämmelserna i sekundärrätten om tullunionen ..... I - 9487

C — Bestämmelserna avseende Gibraltar ..... I - 9489

a) Inledning ..... I - 9489

b) 1972 års anslutningsakt ..... I - 9489

c) De åtgärder för en gemensam handelspolitik som är tillämpliga på Gibraltar ..... I - 9491

D — De aktuella direktiven ..... I - 9492

III — Bakgrund och förfarande ..... I - 9492

IV — Parternas argument och bedömning ..... I - 9493

A — Inledning ..... I - 9493

B — Frågans lydelse ..... I - 9494

C — Parternas ställningstaganden ..... I - 9495

D — Bedömning ..... I - 9498

a) Reglerna för rörlighet för varor mellan Gibraltar och gemenskapen i övrigt I - 9499

b) Huruvida direktiven avseende den inre marknaden är tillämpliga på Gibraltar ..... I - 9502

c) Tillämpligheten av de direktiv som även eftersträvar andra mål ..... I - 9506

d) Avslutande överväganden ..... I - 9508

V — Rättegångskostnader ..... I - 9509

VI — Förslag till avgörande ..... I - 9509

1 — Originalspråk: italienska.

I — Inledning

1. I förevarande mål har Europeiska gemenskapernas kommission kritiserat Förenade kungariket för att det beträffande Gibraltars territorium inte har införlivat en rad direktiv som antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG.

2. I synnerhet har Förenade kungariket med avseende på detta territorium inte antagit de lagar och andra författningar som krävs för att genomföra rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (nedan kallat direktiv 67/548),[2] i dess vid upprepade tillfällen senare ändrade lydelse, rådets direktiv 87/18/EEG av den 18 december 1986 om harmonisering av lagar och andra författningar om tillämpningen av principerna för god laboratoriesed och kontrollen av tillämpningen vid prov med kemiska ämnen (nedan kallat direktiv 87/18),[3] rådets direktiv 93/12/EEG av den 23 mars 1993 om svavelhalten i vissa flytande bränslen (nedan kallat direktiv 93/12),[4] och därpå följande ändringar, rådets direktiv 79/113/EEG av den 19 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om bestämning av buller från bygg- och anläggningsutrustning (nedan kallat direktiv 79/113),[5] och därpå följande ändringar, rådets direktiv 84/533/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå hos kompressorer (nedan kallat direktiv 84/533),[6] och därpå följande ändringar, rådets direktiv 84/534/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå för tornkranar (nedan kallat direktiv 84/534),[7] och därpå följande ändringar, rådets direktiv 84/535/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillåten ljudeffektnivå hos svetsgeneratorer (nedan kallat direktiv 84/535),[8] och därpå följande ändringar, rådets direktiv 84/536/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå hos kraftgeneratorer (nedan kallat direktiv 84/536),[9] och därpå följande ändringar, rådets direktiv 84/537/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå för maskindrivna handhållna betongspett och mejselhammare (nedan kallat direktiv 84/537),[10] och därpå följande ändringar, rådets direktiv 84/538/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå för gräsklippare (nedan kallat direktiv 84/538),[11] och därpå följande ändringar, rådets direktiv 86/594/EEG av

2 — EGT P 196, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 19.

3 — EGT L 15, 1987, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 195.

4 — EGT L 74, s. 81; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 90.

5 — EGT L 33, 1979 s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 144.

6 — EGT L 300, s. 123; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 166.

7 — Ibidem, s. 130; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 173.

8 — Ibidem, s. 142; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 185.

9 — Ibidem, s. 149; svensk specialutgåva, område 13, volym 14, s. 109.

10 — Ibidem, s. 156; svensk specialutgåva, område 13, volym 14, s. 116.

11 — Ibidem, s. 171; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 192.

den 1 december 1986 om luftburet buller från hushållsapparater (nedan kallat direktiv 86/594), [12] rådets direktiv 86/662/EEG av den 22 december 1986 om begränsning av buller från hydrauliska grävmaskiner, lin-grävmaskiner, schaktmaskiner, lastmaskiner och grävlastare (nedan kallat direktiv 86/662), [13] och därpå följande ändringar, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (nedan kallat direktiv 94/62), [14] samt kommissionens direktiv 97/35/EG av den 18 juni 1997 om anpassning till den tekniska utvecklingen för andra gången av rådets direktiv 90/220/EEG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön (nedan kallat direktiv 97/35). [15]

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsbestämmelserna av allmän karaktär*

a) Den fria rörligheten för varor och den inre marknaden

3. Enligt artikel 3 EG skall gemenskapens verksamhet som bekant bland annat innefatta förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna vid import och export av varor (3 a), en gemensam handelspolitik (3 b) och "en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna" (3 c).

4. I artikel 14.2 EG, i vilken bestämmelsen i artikel 3 c EG återges och innehållet specificeras, föreskrivs följande:

"2. Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag."

5. Avdelning I i den tredje delen av fördraget som ägnas den fria rörligheten för varor inleds med de allmänna bestämmelserna i artiklarna 23 EG och 24 EG. I dessa artiklar föreskrivs följande.

"Artikel 23

1. Gemenskapen skall grunda sig på en tullunion, som skall omfatta all handel med

12 — EGT L 344, s. 24; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 153.

13 — EGT L 384, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 185.

14 — EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266.

15 — EGT L 169, s. 72.

varor och som skall innebära att tullar på import och export samt alla avgifter med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna och att en gemensam tulltaxa gentemot tredje land skall införas.

2. Bestämmelserna i denna avdelning artikel 25 och kapitel 2 skall tillämpas på varor med ursprung i medlemsstaterna samt på varor som kommer från tredje land och som är i fri omsättning i medlemsstaterna.

Artikel 24

Varor som kommer från tredje land skall anses vara i fri omsättning i en medlemsstat, om importformaliteterna har uppfyllts och tillämpliga tullar och avgifter med motsvarande verkan har tagits ut i denna medlemsstat och hel eller partiell restitution av sådana tullar och avgifter inte har lämnats."

6. Jag erinrar även om att enligt artikel 25 EG, som åberopas i artikel 23.2, skall tullar på import och export samt avgifter med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Kapitel 2 i avdelning I (artiklarna 28—31 EG), som likaså åberopas i artikel 23.2, avser förbudet mot kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna.

7. Slutligen har artiklarna 94 EG och 95 EG betydelse för frågan. De har följande lydelse:

"Artikel 94

Rådet skall enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion.

Artikel 95

1. Med avvikelse från artikel 94 och om inte annat föreskrivs i detta fördrag skall följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 14. Rådet skall enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra

författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

...”

b) Fördragets territoriella tillämpningsområde

8. I artikel 299 EG bestäms allmänt sett det territoriella tillämpningsområdet för EG-fördraget och, såvitt är av intresse här, fastställs i punkt 4 följande:

”4. Bestämmelserna i detta fördrag skall tillämpas på de europeiska territorier vilkas utrikes angelägenheter omhändertas av en medlemsstat.”

B — *Bestämmelserna i sekundärrätten om tullunionen*

9. I artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (nedan kallad gemenskapens tullkodex eller kodexen),[16] avgränsas syftet med denna genom följande lydelse:

”Tullagstiftningen skall bestå av denna kodex och de bestämmelser på gemenskapsnivå eller nationell nivå som antas för att genomföra den. Utan att det påverkar tillämpningen av särskilda bestämmelser som fastställs på andra områden gäller kodexen för

— handeln mellan gemenskapen och tredje land,

— varor som omfattas av Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen, Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.”

10. I artikel 3 i kodexen definieras ”gemenskapens tullområde”. Därmed bekräftas vad som i detta avseende redan föreskrivits i tidigare gemenskapsakter, särskilt i förordning nr 1496/68/EEG av den 27 september 1968 om hur gemenskapens tullområde skall definieras (nedan kallad

16 — EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4.

förordning nr 496/68),[17] i dess lydelse till följd av gemenskapens olika utvidgningar. Detta område utgörs i princip av de enskilda medlemsstaternas samtliga tullområden. Territorier som inte omfattas av detta område är således de territorier som, trots att de ingår som en del i en medlemsstat, inte anses ingå i tullområdet i fråga.[18] De territorier ingår däremot som hör till en medlemsstats tullområde, trots att de inte ingår som en del i denna stat.[19]

11. I bestämmelsen anges särskilt, till följd av utvidgningen år 1972 och försåvitt här är av intresse, följande:

"1. Gemenskapens tullområde skall omfatta:

...

— Förenade kungarikets territorium inklusive Kanalöarna och Isle of Man.

..."

12. Härav följer att med avseende på Förenade kungariket ingår denna stat tillsammans med kronans angivna besittningar helt och hållet i gemenskapens tullområde, trots att de inte ingår som en del i kungariket. Gibraltar omfattas däremot inte av detta område.

13. I artikel 4 i tullkodexen anges definitionen av "gemenskapsvaror" för tillämpningen av gemenskapens tullagstiftning. I artikeln föreskrivs följande:

"I denna kodex används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

17 — EGT L 238, s. 1. Förordningen senare upphävd genom rådets förordning (EEG) nr 2151/84 av den 23 juli 1984 om gemenskapens tullområde, EGT L 197, s. 1, som i sin tur upphävts genom rådets ovannämnda förordning nr 2913/92. Se även punkt 18 nedan.

18 — Jag vill här som ett exempel erinra om de italienska och tyska territorier som tillhör det schweiziska tullområdet.

19 — Särskilt Furstendömet Monacos territorium, som ingår som en del i det franska tullområdet, och tidigare Republiken San Marinos territorium, eftersom det fram till ikraftträdandet den 1 december 1992 av Interimsavtalet om handel och tullunion mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken San Marino av den 27 november 1992 (EGT L 359, s. 14) ingick som en del i det italienska tullområdet.

7) gemenskapsvaror:

— varor som i sin helhet framställts inom gemenskapens tullområde enligt villkoren i artikel 23 och inte innehåller varor som importerats från länder eller territorier som inte utgör en del av gemenskapens tullområde,

— varor som importerats från länder eller territorier som inte utgör en del av gemenskapens tullområde och som övergår till fri omsättning,

— varor som har framställts inom gemenskapens tullområde, antingen endast av varor enligt andra strecksatsen eller av varor enligt första och andra strecksatserna.

8) icke-gemenskapsvaror: andra varor än de som anges i punkt 7."

14. I artikel 79 i tullkodexen föreskrivs följande:

"Övergång till fri omsättning skall ge icke-gemenskapsvaror tullstatus som gemenskapsvaror. Övergången skall medföra att handelspolitiska åtgärder tillämpas, att andra formaliteter för import av varor uppfylls och att lagenliga tullar debiteras."

C — *Bestämmelserna avseende Gibraltar*

a) Inledning

15. Gibraltar, som den spanske kungen i kraft av artikel X i Utrechtfördraget av år 1713 överlät till brittiska kronan, har från och med år 1830 ställning som Crown Colony (British Overseas Territory) (kronkoloni och brittiskt utomeuropeiskt territorium). Gibraltar styrs som bekant genom Gibraltar Constitution Order av år 1969, i vilken Gibraltar i inledningen definieras som "part of Her Majesty's dominions" (del av Hennes Majestäts besittningar). Sedan befogenheter för självstyre i betydande omfattning överförts till lokala demokratiskt valda institutioner i kolonin, har brittiska kronan fortfarande behörighet när det gäller utrikesförbindelser, försvar och allmän säkerhet.

b) 1972 års anslutningsakt

16. Med hänsyn till att Gibraltar har denna särställning har det i artikel 28 i Akt om anslutningsvillkoren och anpassningarna av fördragen, som ingår i Handlingar om

Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna (nedan kallad 1972 års anslutningsakt eller anslutningsakten) [20], föreskrivits följande:

"Gemenskapsinstitutionernas rättsakter rörande varorna i bilaga II till Romfördraget och de varor som vid import till gemenskapen är föremål för särskilda regler som en följd av genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, samt rättsakter rörande harmoniseringen av lagstiftningen om medlemsstaternas omsättningsskatter, skall inte tillämpas på Gibraltar såvida inte rådet enhälligt på förslag av kommissionen bestämmer annat."

17. I artikel 29 i denna akt föreskrivs följande:

"De rättsakter som räknas upp i bilaga I till denna akt skall anpassas såsom det anges i den bilagan." [21]

18. Jag vill särskilt, såvitt här är av intresse, påpeka att det första avsnittet i förteckningen i bilaga I avser tullagstiftningen och att denna har ändrats såsom angivits ovan (punkt 11) för att anpassa definitionen av gemenskapens tullområde i förordning nr 1496/68 till följd av Förenade kungarikets inträde i gemenskapen. Gibraltar, vilket jag vill erinra om, omfattas fortfarande inte av detta område.

19. I 1972 års anslutningsakt har dessutom, och såvitt är av intresse här, Förenade kungariket och de territorier som lyder under detta, däribland Gibraltar, tagits bort från förteckningen över territorier i tredje land på vilka de regler för avreglering av import av varor som fastställts genom rådets förordning (EEG) nr 1025/70 av den 25 maj 1970 om inrättandet av gemenskapsregler för import från tredje land (nedan kallad förordning nr 1025/70). [22] Genom bilaga I till 1972 års anslutningsakt har i detta syfte förteckningen i bilaga II till denna förordning ändrats.

20. I bilaga II till 1972 års anslutningsakt anges med hänsyn till den ovannämnda ändringen av förordning nr 1025/70 följande:

"Det problem som uppstått genom att hänvisningen till Gibraltar tagits bort i bilaga II [till förordning nr 1025/70] måste

20 — EGT L 73, 1972, s. 1.

21 — Det vill säga jordbruksprodukter.

22 — EGT L 124, s. 6. Förordningen därefter upphävd genom rådets förordning (EEG) nr 1439/74 av den 4 juni 1974 om gemensamma importbestämmelser (EGT L 159, s. 1).

lösas på ett sätt som säkerställer att Gibraltar får samma ställning med avseende på gemenskapens regler för avreglering av importen som den hade före anslutningen."

c) De åtgärder för en gemensam handelspolitik som är tillämpliga på Gibraltar

21. Det skall här, enbart i syfte att bättre förstå Gibraltars ställning i fördragets ordning, även erinras om de bestämmelser om varuhandeln med tredje land som, före den radikala avregleringen till följd av att WTO-avtalen trädde i kraft för gemenskapen, föreskrevs i rådets förordning (EEG) nr 288/82 av den 5 februari 1982 om gemenskapsregler för import (nedan kallad förordning nr 288/82). [23]

22. Förordning nr 288/82 gällde enligt artikel 1.1 i denna för "import av produkter som omfattas av fördraget och som har sitt ursprung i tredje land".

23. Enligt artikel 1.2 i förordning nr 288/82 skall

"[i]mport till gemenskapen av de varor som avses i punkt 1... vara fri och därför inte vara föremål för kvantitativa restriktioner, med undantag för

...

— de kvantitativa restriktioner avseende varor som anges i bilaga I och som upprätthålls i de medlemsstater som anges i denna bilaga med avseende på dessa varor".

24. I bilaga I till den ovannämnda förordningen föreskrevs i sin tur en rad kvantitativa restriktioner avseende vissa däri angivna varor, som de enskilda medlemsstaterna hade rätt att upprätthålla gentemot samtliga tredje länder, eller gentemot ett eller flera av dessa länder. I bilagan föreskrevs härigenom särskilt en möjlighet för Frankrike och Italien att upprätthålla kvantitativa restriktioner för varor som kom från Gibraltar.

25. Det skall slutligen, och fortfarande i syfte att visa Gibraltars ställning i förhållande till gemenskapens handelspolitik,

23 — EGT L 35, s. 1. Förordningen därefter upphävd genom rådets förordning (EG) nr 518/94 av den 7 mars 1994 om gemenskapsregler för import och om upphävande av förordning (EEG) nr 288/82 (EGT L 67, s. 77; svensk specialutgåva, område 11, volym 29, s. 196), som i sin tur upphävts genom rådets förordning (EG) nr 3285/94 av den 22 december 1994 om gemensamma importregler och om upphävande av förordning (EG) nr 518/94 (EGT L 349, s. 53; svensk specialutgåva, område 11, volym 37, s. 223).

erinras om att detta territorium ingår i den förteckning över tredje länder som omfattas av den ordning för allmänna tullförmåner som gemenskapen beviljar utvecklingsländer. Gibraltar har nämligen tagits med i bilaga I till rådets förordning (EG) nr 2501/2001 av den 10 december 2001 om tillämpning av en ordning med allmänna tullförmåner under tiden den 1 januari 2002—den 31 december 2004 (nedan kallad förordning nr 2501/2001).[24] I kraft av artikel 2 i denna förordning omfattas Gibraltar följaktligen av den allmänna ordningen för tullförmåner enligt artikel 7. På import av varor med ursprung i Gibraltar garanteras följaktligen en betydande tullsänkning i förhållande till tullen för mest gynnad nation som fastställts i Gemensamma tulltaxan.

D — *De aktuella direktiven*

26. De talrika direktiv, vars införlivande det gäller, har ett mycket varierat — ofta mycket tekniskt — innehåll, som dock inte har någon direkt betydelse för detta mål. Det räcker här med att framhålla vad som för detta ändamål förenar dem, det vill säga det förhållandet att de alla har antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG,[25] och att de alla har målsättningen att främja den fria rörligheten för varor genom en tillnärmning av sådana nationella bestämmelser som avser just varor och som samtidigt berör miljöpolitiken.

III — **Bakgrund och förfarande**

27. Genom en formell underrättelse av den 3 juli 1997 och genom ett därpå följande motiverat yttrande av den 28 juli 2000 kritiserade kommissionen Förenade kungariket för att, vad avser Gibraltar, inte ha införlivat de talrika direktiv om harmonisering som antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG, i förevarande fall de i punkt 2 ovan angivna direktiven.

28. Förenade kungariket hävdade däremot att man med fog hade avstått från att genomföra direktiven, eftersom Gibraltars territorium står utanför gemenskapens tullområde och det därför skall anses att det inte omfattas av tillämpningsområdet för fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för varor, samt för just sådana konnexa bestämmelser i sekundärrätten som de ifrågavarande direktiven.

29. Eftersom kommissionen inte var tillfredsställd med de svar som lämnats väckte den denna talan genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 25 januari 2001.

24 — EGT L 346, s. 1.

25 — Vissa av direktiven i fråga är i själva verket sekundärdirektiv som kommissionen har antagit genom att utöva den exekutiva befogenhet som tilldelats kommissionen genom ett huvuddirektiv, som i sin tur antagits med stöd av artikel 94 EG eller artikel 95 EG.

30. Genom beslut av den 22 juni 2001 gav domstolen Konungariket Spanien rätt att intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden, i den mening som avses i artikel 93.1 i rättegångsreglerna.

IV — Parternas argument och bedömning

A — *Inledning*

31. Såsom framgår av den föregående beskrivningen av relevanta bestämmelser är Gibraltar föremål för en särskild ordning. Gibraltar ingår inte i gemenskapens tullområde och omfattas således inte alls av tullagstiftningen i gemenskapen, och detta gäller även, såsom anges i de ovan åberopade bestämmelserna, i fråga om jordbruksprodukter. De rättsakter i sekundärrätten som avser dessa produkter är nämligen inte tillämpliga på Gibraltar.

32. Härav följer, såsom för övrigt uttryckligen fastställts i de åberopade bestämmelserna i sekundärrätten (jämför förordningarna nr 288/82 och nr 2501/2001), att de varor som importeras till gemenskapen och som har sitt ursprung i Gibraltar omfattas av reglerna för import från länder utanför gemenskapen. På samma sätt (frågan är, som vi skall se, dock fortfarande omstridd) måste varor som kommer från Gibraltar anses komma från tredje land. Slutligen tillämpas inte rättsakter i fråga om harmonisering av mervärdesskatt på Gibraltar.

33. För övrigt är fördraget, i kraft av artikel 299.4 EG, i princip tillämpligt på Gibraltar. I synnerhet är de allmänna principerna i gemenskapens rättsordning fullt ut tillämpliga på Gibraltar (till att börja med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet), samt den fria rörligheten för personer, tjänster och kapital och övrig gemenskapspolitik som anges i artikel 3 EG.

34. Under lång tid synes denna ordning inte ha förorsakat några särskilda problem, inte ens efter Spaniens anslutning till gemenskapen. Den gamla tvisten med Förenade kungariket dök endast upp inom några sektorer.[26] Det har, åtminstone såvitt är känt, under åtskilliga år inte uppkommit några särskilda svårigheter vad avser fördragets och sekundärrättens tillämpning på

26 — Jag erinrar särskilt om att de kontroller som de spanska myndigheterna utfört vid gränserna har givit upphov till frågor från parlamentet och till enskilda klagomål till kommissionen. Samma sak gäller frågan om det gemensamma utnyttjandet av flygplatsen på halvön, som parterna överenskommit om men som aldrig tillämpats på grund av de successivt uppkomna svårigheterna, vilket har lett till att Gibraltar inte omfattas av reglerna för avreglering av det europeiska luftrummet. Jämför rådets förordning (EEG) nr 2343/90 av den 24 juli 1990 om lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer i regelbunden lufttrafik inom gemenskapen och om delning av passagerarkapaciteten mellan lufttrafikföretag i regelbunden lufttrafik mellan medlemsstaterna (EGT L 217, s. 8; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 214), särskilt artikel 1.3.

Gibraltar. Kommissionen föreföll ge frågan så begränsad uppmärksamhet att den ännu år 1996, då den ombads att för Europaparlamentet beskriva i vilken omfattning gemenskapsdirektiven genomförts på Gibraltar, förklarade att den inte var i stånd att ge ett omedelbart svar.[27] Kommissionen tog åtskilliga månader på sig för att ge ett svar, varvid den i huvudsak intresserade sig för direktiven avseende friheten att tillhandahålla tjänster, etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital.[28] Uppfattningen att de direktiv som antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG skulle vara tillämpliga på Gibraltar åberopades vid detta tillfälle däremot inte med någon särskild bestämdhet.[29]

B — *Frågans lydelse*

35. Frågan har således först i detta mål uppstått på ett klart och tydligt sätt och skall behandlas från alla utgångspunkter. Enligt min uppfattning är det framför allt följande problem som skall lösas vartefter.

36. Det handlar framför allt om att fastställa huruvida den omständigheten att Gibraltar inte omfattas av gemenskapens tullområde även innebär att det inte omfattas av tillämpningsområdet för de bestämmelser i fördraget som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för varor.

37. Det handlar därefter om att fastställa huruvida den omständigheten att bestämmelserna om den fria rörligheten för varor eventuellt inte är tillämpliga, i sin tur innebär att de direktiv som antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG, som har till syfte att införa den inre marknaden och som särskilt syftar till att avskaffa hindren för rörligheten för varor, inte är tillämpliga på Gibraltar.

38. Om svaret är jakande kan frågan slutligen ställas huruvida den omständigheten att dessa direktiv inte är tillämpliga även gäller det fall när direktiven, trots deras huvudsakliga mål att avskaffa hindren för den fria rörligheten för varor, dessutom eftersträvar mål som inte avser den inre marknaden (i förevarande fall det miljöpolitiska syftet).

27 — Ordföranden Santer svarade, tillfrågad om kommissionen kunde upplysa om "i vilken omfattning Förenade kungariket tillämpar gemenskapsdirektiven på Gibraltars territorium" (skriftlig fråga nr 3558/96 av Laura De Esteban Martin av den 12 december 1996), i sitt första svar av den 15 januari 1997 att "[k]ommissionen är i färd med att inhämta de upplysningar som är nödvändiga för att besvara frågan och skall meddela resultatet av sina efterforskningar så snart det föreligger" (EGT C 83 1997, s. 133).

28 — Kompletterande svar av ordföranden Santer av den 1 juli 1997 (EGT C 45 1998, s. 3), som komplettering till det i föregående fotnot angivna första svaret. I det kompletterande svaret redogjorde kommissionen för det bristfälliga genomförandet av vissa direktiv avseende just sektorer för finansiella tjänster samt för erkännandet av utbildning och kvalifikationer inom medicinska och fria yrken, och erinrade om att förfaranden avseende ifrågavarande åsidosättanden hade inletts.

29 — Det ovannämnda kompletterande svaret är följande: "Kommissionen anser att de direktiv som antagits med stöd av artikel 100a i EG-fördraget och som även berör miljön är tillämpliga på Gibraltar, och diskuterar för närvarande denna fråga med de brittiska myndigheterna."

C — *Parternas ställningstaganden*

39. Kommissionen har med stöd av den spanska regeringen utgått från konstaterandet att Gibraltar, i kraft av sin ställning som kronkoloni i Förenade kungariket, utan tvivel är ett europeiskt territorium vars utrikes angelägenheter handhas av en medlemsstat. Fördraget och sekundärrätten är således, i den mening som avses i artikel 299.4 EG, helt och fullt tillämpliga på Gibraltar, med förbehåll för uttryckligen föreskrivna avvikelser och undantag.

40. Kommissionen har vidare anfört att det i 1972 års anslutningsakt bland dessa undantag anges viktiga sektorer i gemenskapslagstiftningen. Särskilt är tillämpningen av bestämmelserna avseende jordbruksprodukter och åtgärderna för harmonisering av mervärdesskatten undantagna, på samma sätt som Gibraltar är undantaget från tullområdet och från tillämpningen av de handelspolitiska åtgärder som föreskrivs i förordning nr 1025/70.

41. Kommissionen har vidare anfört att eftersom sådana föreskrifter utgör ett undantag från den allmänna principen om att gemenskapslagstiftningen skall tillämpas fullt ut skall de, i enlighet med den även av domstolen många gånger bekräftade välkända principen om en restriktiv tolkning av bestämmelser som utgör undantag från grundläggande friheter, tolkas restriktivt. [30]

42. I detta fall avser dessa bestämmelser just en grundläggande frihet, närmare bestämt den grundläggande frihet som avser rörligheten för varor. Mot bakgrund av ovannämnda tolkningsprincip skall frågan således ställas huruvida bestämmelserna fortfarande är begränsade till sitt specifika område eller om de avser frågan huruvida samtliga bestämmelser avseende den fria rörligheten för varor kan anses vara tillämpliga (rättare sagt inte vara tillämpliga) (artikel 28 och följande artiklar). Det är i själva verket dock inte från denna synpunkt som kommissionen har behandlat frågan här, utan snarare utifrån frågan huruvida de direktiv om harmonisering som gemenskapsinstitutionerna har antagit med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG, och som syftar till upprättandet av den inre marknaden, är tillämpliga.

43. Kommissionen har i detta avseende gjort gällande att det, bland de undantag som avser tillämpningen av fördraget på Gibraltar, inte finns ett enda som avser dessa direktiv och att det i de direktiv som behandlas i förevarande fall inte heller föreskrivs någon specifik geografisk begränsning. Enligt kommissionen måste slutsatsen således dras att såväl de ovannämnda artiklarna i fördraget som de ifrågavarande direktiven skall vara tillämpliga på den brittiska kolonins territorium.

30 — Kommissionen har direkt endast angivit ett avgörande avseende artikel 30 EG, nämligen dom av den 17 juni 1981 i mål 113/80, kommissionen mot Irland (REG 1981, s. 1625; svensk specialutgåva, volym 6, s. 145).

44. En omvänd lösning skulle enligt kommissionen leda till ett orimligt resultat från miljöskyddssynpunkt. Om en sådan lösning godtogs skulle nämligen de direktiv som antagits på grundval av de i avdelning XIX i fördraget specifikt föreskrivna befogenheterna på miljöområdet vara tillämpliga på Gibraltar, medan de direktiv som antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG, även om de likaså (om än inte i huvudsak eller uteslutande) har till syfte att skydda miljön, inte skulle vara tillämpliga på Gibraltar.

45. Konungariket Spanien har för sin del hävdat att reglerna om den fria rörligheten för varor är fullt tillämpliga på Gibraltar. Även den spanska regeringen har till stöd för denna uppfattning gjort gällande att den fria rörligheten för varor utgör en grundläggande princip för den gemensamma marknaden [31], och att undantagen från denna frihet således skall tolkas restriktivt. Det skall i så fall alltså fastställas att den omständigheten att Gibraltar inte omfattas av gemenskapens tullområde endast innebär att den gemensamma tulltaxan inte är tillämplig på den brittiska kolonins utrikeshandel, vilket har till följd att varor som kommer från tredje land och importeras till Gibraltar är tullfria. I handeln mellan Gibraltar och gemenskapen i övrigt är däremot förbudet mot tullar, på samma sätt som förbudet mot kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan, enligt den spanska regeringen fortfarande tillämpligt.

46. Som bevis på denna tolkning har den spanska regeringen hänvisat till den ordning som, i kraft av akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Portugisiska republiken samt om anpassningarna av fördragen, gäller för Ceuta och Melilla. [32] Inte heller dessa två nordafrikanska städer omfattas av gemenskapens tullområde, i den mening som avses i artikel 1 i Protokoll 2 med avseende på Kanarieöarna samt Ceuta och Melilla, vilket är bifogat 1985 års anslutningsakt. [33] Produkter med ursprung i Ceuta och Melilla är inte desto mindre helt befriade från tullar och avgifter med motsvarande verkan då de importeras till gemenskapens tullområde, och omvänt då produkter med ursprung i gemenskapen importeras till Ceuta och Melilla (artiklarna 2 och 6 i detta protokoll). Enligt den spanska regeringen skall slutsatsen härav dras att den omständigheten att varorna inte omfattas av gemenskapens tullområde endast innebär att den gemensamma tulltaxan inte är tillämplig på produkter som importeras från tredje land, utan någon som helst effekt på rörligheten för varor inom gemenskapen.

47. Vad därefter avser frågan huruvida artiklarna 94 EG och 95 EG är tillämpliga på Gibraltar, har den spanska regeringen, förutom att den anfört liknande argument som dem som kommissionen har anfört,

31 — Se särskilt dom av den 24 februari 1984 i mål 37/83, Rewe (REG 1984, s. 1229), och dom av den 17 maj 1994 i mål C-41/93, Frankrike mot kommissionen (REG 1994, s. I-1829; svensk specialutgåva, volym 15, s. 129).

32 — EGT L 302, s. 27 (nedan kallad 1985 års anslutningsakt).

33 — EGT L 302, s. 400 (nedan kallat Protokoll 2 med avseende på Kanarieöarna samt Ceuta och Melilla).

särskilt tillagt att de befogenheter som ges gemenskapen genom dessa bestämmelser är ändamålsenliga för upprättandet av den inre marknaden *globalt* sett. Man kan nämligen inte skapa en enda marknad utan inre gränser om det inte finns en strävan att tillsammans avskaffa hindren för *hela* den fria rörligheten för produktionsfaktorer. Om man således skall anse att Gibraltars territorium är helt och hållet undantaget från den fria rörligheten för varor, måste slutsatsen därav bli att den brittiska kolonin är undantagen från *hela* den inre marknaden, eftersom det inte endast är denna frihet utan även alla de andra friheterna som inte kan tillämpas.

48. Förenade kungarikets regering har från en allmän synpunkt för sin del utgått från att bestämmelserna i anslutningsakten avseende Gibraltar, sedda i sin helhet, eftersträvar målet att den brittiska kolonin skall bibehålla den fulla självständighet i handhavandet av den egna handelspolitiken som kolonin åtnjöt före Förenade kungarikets inträde i gemenskapen. Detta mål ifrågasattes aldrig under förhandlingarna, och för dess genomförande föreskrevs just att Gibraltar inte skulle omfattas av gemenskapens tullområde eller av tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken (jämför artikel 29 och bilaga I, första delen, punkt 4, i 1972 års anslutningsakt).

49. Förenade kungariket har vidare anfört att bestämmelserna i fördraget avseende upprättandet av en tullunion (artikel 23 EG och följande artiklar) tack vare detta undantag inte är tillämpliga på kolonin, och de varor som importeras till denna kan på grund av självständigheten i dess handelspolitik inte, i den mening som avses i artikel 24 EG, anses vara i fri omsättning i gemenskapen. I så fall kan inte heller bestämmelserna i artikel 28 EG och följande artiklar avseende förbudet mot kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan i varuhandeln tillämpas på handeln mellan Gibraltar och gemenskapen i övrigt, och detta i kraft av vad som uttryckligen föreskrivits i artikel 23.2 EG, enligt vilken tillämpningen av sådana förbud skall begränsas till varor som är i fri omsättning. I artikel 28 i 1972 års anslutningsakt föreskrivs dessutom, i överensstämmelse med denna ordning och som komplettering till denna, att reglerna avseende den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma handelspolitiken inom jordbrukssektorn inte är tillämpliga på Gibraltar. På detta sätt fastställs att den brittiska kolonin inte heller i denna sektor omfattas av reglerna för den fria rörligheten för varor.

50. Förenade kungariket är naturligtvis inte okunnigt om principen att undantag från tillämpningen av bestämmelserna i fördraget skall tolkas restriktivt, men har bestridit att denna princip skulle vara tillämplig i förevarande fall. Om, såsom har framgått, bestämmelserna i 1972 års anslutningsakt avseende Gibraltar innebär att samtliga bestämmelser i fördraget om den fria rörligheten för varor inte är tillämpliga på detta territorium, följer på grundval av elementära logiska och rättsliga överväganden härav med nödvändighet att inte heller de bestämmelser i sekundärrätten som avser upprättandet av denna frihet är tillämpliga.

51. Vad särskilt avser befogenheterna enligt artiklarna 94 EG och 95 EG, har Förenade kungariket erinrat om att dessa syftar till att avskaffa hindren inom gemenskapen för rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital. Av detta följer att de rättsakter som bygger på dessa regler och som syftar till att avskaffa hindren för rörligheten för varor kan tillämpas endast på de delar av gemenskapens territorium beträffande vilka det i fördraget har föreskrivits en fri rörlighet för varorna. Detta gäller såsom har framgått inte för Gibraltar, och det finns således inte något skäl som rättfärdigar att sådana rättsakter tillämpas på handeln mellan Gibraltar och gemenskapen i övrigt.

52. Förenade kungarikets regering har vidare anfört att man, om kommissionens synpunkt godtogs, skulle nå det paradoxala resultatet att den ställning som genom anslutningsakten avses vara förbehållet Gibraltar skulle tömmas på sitt innehåll, nämligen ställningen som ett territorium med en självständig handelspolitik avseende varor. Tillämpningen av de direktiv som antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG och som avser varor kan nämligen hindra Gibraltar från att importera sådana varor från tredje land som inte motsvarar kraven i dessa direktiv.

53. Förenade kungariket har slutligen tillbakavisat kommissionens argument att de direktiv som är föremål för detta mål måste vara tillämpliga på Gibraltar, eftersom de förutom målsättningen med den inre marknaden även eftersträvar miljömål. Förenade kungariket har i detta avseende erinrat om att domstolen i sin rättspraxis har klargjort dels att målen med en inre marknad är en nödvändig och tillräcklig förutsättning för att en rättsakt för harmonisering enligt artikel 95 EG skall kunna antas på ett giltigt sätt, dels att dessa mål skall anses väga tyngre även när direktivet vid sidan av dessa eftersträvar mål som avser skydd för folkhälsan eller miljön. [34] En åtgärd för harmonisering som bygger på artikel 95 EG och som avser rörligheten för varor kan aldrig vara tillämplig på Gibraltar, inte heller då den eftersträvar mål som är underordnade i förhållande till miljöskyddet.

D — *Bedömning*

54. Då jag nu skall bedöma de hittills framförda uppfattningarna, måste jag genast meddela att jag kommer att följa den ordning för redogörelsen som angivits ovan. Jag skall därför först pröva huruvida den omständigheten att Gibraltar inte omfattas av gemenskapens tullområde dessutom innebär att Gibraltar undantas från tillämpningsområdet för de bestämmelser i fördraget som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för varor. Därefter skall jag behandla frågan huruvida de direktiv som

34 — Se särskilt dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 2000, s. I-8419), punkterna 84—88.

antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG och som syftar till att avskaffa hindren för den fria rörligheten för varor är tillämpliga. För det fall dessa direktiv inte är tillämpliga skall slutligen frågan ställas huruvida en liknande slutsats även gäller direktiv som, även om de har som huvudsaklig målsättning att avskaffa hindren för den fria rörligheten för varor, dessutom eftersträvar mål som inte avser den inre marknaden (i förevarande fall miljöpolitiska mål).

a) Reglerna för rörlighet för varor mellan Gibraltar och gemenskapen i övrigt

55. Jag skall i denna fråga framför allt notera att det inte synes föreligga någon verklig skillnad i uppfattning mellan kommissionen och Förenade kungarikets regering. Förenade kungarikets uppfattning att gemenskapsbestämmelserna avseende den fria rörligheten för varor inte är tillämpliga på Gibraltar har aldrig riktigt bestridits av kommissionen. Denna har tvärtom, när den besvarat vissa parlamentsfrågor, uttryckt sig i just den riktningen. Kommissionen har dessutom samtidigt förklarat att Gibraltar handhar sin handelspolitik självständigt även i förbindelserna med gemenskapen i övrigt, och vad gäller tillämpningen av åtgärder inom den gemensamma handelspolitiken anses det ha samma ställning som ett tredje land.[35] I denna fråga föreligger oenigheten framför allt mellan Spanien och Förenade kungariket.

56. Sedan detta klargjorts, och för att komma till frågan i sak, vill jag inledningsvis erinra om att förbudet mot att ålägga tullar och motsvarande avgifter, samt kvantitativa restriktioner och motsvarande åtgärder, enligt fördraget skall tillämpas på produkter med ursprung i medlemsstaterna och på de produkter som kommer från tredje land och som är i fri omsättning

35 — Se svaret från kommissionsledamoten De Clercq på de skriftliga frågorna nr 1823/84, nr 1824/84 och nr 1825/84 (EGT C 341, 1985, s. 1.) Kommissionen, som vid detta tillfälle ombads att bland annat klargöra "huruvida det är sant att till följd av förslaget om Spaniens anslutning till gemenskapen... rätten till grossistförsäljning inte kommer att begränsas genom att det uppställs krav på att de spanska importörerna skall ha licens, som motiveras av att Gibraltars behov tillfredsställs i tillräcklig grad av leverantörer på platsen", svarade att "[b]estämmelserna i 1972 års anslutningsakt och särskilt det förhållandet att Gibraltar inte skall omfattas av gemenskapens tullområde, dels innebär att bestämmelserna i EEG-fördraget avseende den fria rörligheten *för varor inom gemenskapen inte är tillämpliga på Gibraltar, dels att detta territorium skall behandlas som 'tredje land' när det hänvisas till de rättsakter för den gemensamma handelspolitiken som är direkt knutna till import eller export av varor*" (min kursivering). Kommissionen angav vidare att "[d]en ordning som Gibraltar skall tillämpa på import av varor som kommer från Spanien och från övriga medlemsstater skall ingå... i den handelspolitik för vilken Gibraltar har behörighet... Kommissionen erinrar dessutom om att med förbehåll för de undantag som följer av 1972 års anslutningsakt är bestämmelserna i EEG-fördraget och sekundärrätten avseende bestämmelsen i artikel 227.4 i fördraget tillämpliga på Gibraltar. Dessa bestämmelser avseende bland annat friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsrätten skall följaktligen tillämpas på den efter anslutningen utvidgade gemenskapen."
Det svar som Martin Bangemann på kommissionens vägnar år 1989 gav på en fråga om "chikanerande kontroller vid gränsen mellan Gibraltar och Spanien" (14 mars 1989, EGT C 262, s. 10) bekräftade denna uppfattning med en försäkran om att "Gibraltar ingår som en del i det territorium på vilket fördragen om upprättandet av gemenskapen är tillämpliga, men omfattas samtidigt inte av gemenskapens tullområde. *Bestämmelserna i fördraget avseende den fria rörligheten för varor är således inte tillämpliga på handeln mellan Gibraltar och Spanien och de varor som kommer från detta territorium är föremål för den gemensamma ordningen för import i gemenskapen.* De lättnader som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen i fråga om handeln av varor inom gemenskapen är således inte tillämpliga på gränsövergången mellan Gibraltar och Spanien" (min kursivering).

i medlemsstaterna. För att således kunna fastställa huruvida handeln mellan Gibraltar och gemenskapen i övrigt omfattas av reglerna för den fria rörligheten skall det fastställas dels huruvida de varor som producerats i Gibraltar skall anses ha sitt ursprung i en medlemsstat, dels huruvida de varor som importeras till Gibraltar kan anses ha övergått till fri omsättning i en medlemsstat, i den mening som avses i artiklarna 23 EG och 24 EG.

57. Jag börjar med den sistnämnda frågan och erinrar om att de varor som kommer från tredje land enligt artikel 24 EG skall anses vara i fri omsättning i en medlemsstat, om importformaliteterna har uppfyllts, de gemensamma handelspolitiska åtgärderna har tillämpats och tillämpliga tullar har tagits ut i denna medlemsstat (jämför artikel 79 i gemenskapens tullkodex). Det skall även hållas i minnet att dessa avgifter skall grundas på den gemensamma tulltaxan (artikel 23.1 EG, artikel 20.1 i gemenskapens tullkodex).

58. Det har dock inte bestridits att varor som med ursprung i tredje land importeras till Gibraltar — på grund av att Gibraltar står utanför gemenskapens tullområde — inte påförs tull enligt den gemensamma tulltaxan, utan en avgift som de lokala myndigheterna eventuellt har fastställt självständigt. De varor som importeras till Gibraltar omfattas — på grund av att Gibraltar inte ingår i tullunionen — heller inte av någon gemensam handelpolitisk åtgärd. Härav följer att varorna som importeras till Gibraltar inte är i fri omsättning i en medlemsstat, i den mening som avses i artikel 24 EG.

59. Vad därefter avser frågan huruvida de varor som har sitt ursprung i Gibraltar kan anses ha sitt ursprung i en medlemsstat, i den mening som avses i artikel 23.2 EG, är det enligt min mening uppenbart att svaret på denna fråga måste vara nekande, eftersom det uteslutande är varor som producerats i en medlemsstats tullområde, och således i gemenskapens tullområde, som kan ha sitt "ursprung" i en medlemsstat.

60. Såsom jag redan har påpekat (jämför punkt 10 ovan) sammanfaller detta territorium, i full överensstämmelse med syftet med artikel 23 EG, med de enskilda medlemsstaternas tullområde, även om det eventuellt skiljer sig i förhållande till området för dessa staters territoriella suveränitet (artikel 3 i gemenskapens tullkodex). I den mening som avses i artikel 4 i tullkodexen är dessutom "*gemenskapsvaror* — varor som i sin helhet *framställts inom gemenskapens tullområde*" men också *varor* "som *importerats* från länder eller *territorier som inte utgör en del av gemenskapens tullområde* och som *övergår till fri omsättning*".[36]

36 — Min kursivering.

61. Om så är fallet kan varor med ursprung i Gibraltar av samma skäl uppenbart inte anses vara "gemenskapsvaror", eftersom de inte har producerats inom gemenskapens tullområde. Först sedan dessa varor har övergått till fri omsättning inom gemenskapens territorium kan de eventuellt bli gemenskapsvaror.

62. Att Gibraltar skall bedömas på samma sätt som ett tredje land med avseende på gemenskapsbestämmelserna om rörligheten för varor bekräftas för övrigt av de specifikt föreskrivna bestämmelserna på området för den gemensamma handelspolitiken. Innan Marrakeshavtalen i global omfattning återupplivade förbudet mot kvantitativa restriktioner, och påbjöd en ändring av de ifrågavarande bestämmelserna för gemenskapens handelspolitik, föreskrevs i gemenskapens regler för import enligt förordning nr 288/82 uttryckligen en möjlighet att vid import till gemenskapens tullområde låta varor som kommer från Gibraltars territorium bli föremål för kvantitativa restriktioner (artikel 1.2 och bilaga I. Jämför punkterna 23 och 24 ovan). Å andra sidan ingår Gibraltar i den ordning för allmänna förmåner som inrättades genom förordning nr 2501/2001, och varor med ursprung i kolonin anses således vara varor från ett tredje land som ges tillstånd att införas till gemenskapen på de villkor för tullförmåner som fastställts i denna förordning (artikel 2 och bilaga I).

63. Jag måste för övrigt instämma i Förenade kungarikets regerings uppfattning att det förhållandet att varor som kommer från Gibraltar omfattas av reglerna för handelsutbytet med tredje länder är den uppenbara förutsättningen för bestämmelserna i 1972 års anslutningsakt avseende den brittiska kolonin. Det skall särskilt noteras att efter det att Förenade kungariket och dess underlydande områden, däribland Gibraltar, formellt strukits från förteckningen över tredje länder vars produkter får införas till gemenskapen i enlighet med de regler för avreglering av importen som inrättats genom förordning nr 1025/70 (bilaga I, första delen, punkt 4 i anslutningsakten: jämför punkt 19 ovan), har det dock i bilaga II till denna akt uttryckligen föreskrivits att varor som kommer från Gibraltar, när de importeras till gemenskapens tullområde, skall ha förmånen att omfattas av regler för avreglering som liknar de regler som de varor som kommer från tredje land, på vilka den ovannämnda förordningen är tillämplig, omfattas av (jämför punkt 20 ovan). I likhet med vad Förenade kungariket redan har noterat anser även jag att det inte alls varit nödvändigt med en sådan precisering, om de varor som har sitt ursprung i Gibraltar ansågs som gemenskapsvaror och gemenskapens regler för den fria rörligheten följaktligen skulle tillämpas på dem.

64. Den spanska regeringens invändningar mot en sådan slutsats, genom en påstådd analogi mellan de regler som är tillämpliga på den brittiska kolonin och de som föreskrivs för de spanska territorierna Ceuta och Melilla, synes mig inte heller vara övertygande. Det är nämligen riktigt att de två spanska städerna inte omfattas av

gemenskapens tullområde, medan de varor som har sitt ursprung där inte desto mindre har tillträde till gemenskapen i övrigt, med befrielse från tullar enligt den gemensamma tulltaxan. Det skall dock påpekas att varor som kommer från Ceuta och Melilla, i kraft av artikel 1 i protokollet, [37] inte anses vara "i fri omsättning" inom gemenskapens tullområde enligt artiklarna 23 EG och 24 EG. Reglerna för den fria rörligheten som är tillämpliga på varor med ursprung i dessa spanska territorier följer således inte endast av tillämpningen av fördraget. Dessa regler är däremot följden av att det, tack vare artiklarna 2.1 [38] och 6.1 [39] i protokoll 2 med avseende på Kanarieöarna samt Ceuta och Melilla, har skapats ett frihandelsområde som omfattar dels gemenskapens tullområde, dels de två spanska enklavernas tullområden. Härav följer enligt min mening att de regler som gäller för Ceuta och Melilla långt ifrån vederlägger den tolkning som givits de regler som är tillämpliga på Gibraltar, utan tvärtom bekräftar att den är korrekt. Den omständigheten att Gibraltar inte omfattas av gemenskapens tullområde innebär nämligen att bestämmelserna i fördraget om handeln med varor, med förbehåll för uttryckliga föreskrifter i motsatt riktning, inte är tillämpliga.

65. Enligt min mening kan i denna fråga slutsatsen således dras att det inte föreligger några regler för den fria rörligheten för varor mellan Gibraltar och det övriga gemenskapsterritoriet, eller omvänt uttryckt, att gemenskapsbestämmelserna i avdelning I i den tredje delen i fördraget avseende den fria rörligheten för varor inte är tillämpliga på Gibraltar.

b) Huruvida direktiven avseende den inre marknaden är tillämpliga på Gibraltar

66. Som jag redan har antytt avser dock den verkliga huvudfrågan i tvisten mellan kommissionen och Förenade kungariket bestämmelserna som har antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG och deras tillämplighet på Gibraltar.

37 — Jag erinrar om att denna artikel har följande lydelse:
"1. Produkter med ursprung på Kanarieöarna eller i Ceuta och Melilla och produkter med ursprung i tredje land som importeras till Kanarieöarna eller Ceuta och Melilla i enlighet med de bestämmelser som gäller där, skall, när de börjar omsättas fritt på marknaden i gemenskapens tullområde, inte anses som varor som uppfyller villkoren i artiklarna 9 och 10 i [EEG-]fördraget, eller som varor i fri omsättning enligt Parisfördraget.
2. Gemenskapens tullområde skall inte inbegripa Kanarieöarna eller Ceuta och Melilla.
3. Med undantag [av] övriga bestämmelser i detta protokoll skall de rättsakter som gemenskapens institutioner antagit om tullbestämmelser för handeln med tredje land, tillämpas på samma villkor för handeln mellan å ena sidan gemenskapens tullområde i dess nuvarande sammansättning och å andra sidan Kanarieöarna samt Ceuta och Melilla.
4. Med undantag [av] övriga bestämmelser i detta protokoll skall de rättsakter som gemenskapens institutioner antagit om den gemensamma handelspolitiken, vare sig de är autonoma eller har tillkommit genom avtal, direkt förknippade med import eller export av varor, inte tillämpas för Kanarieöarna, Ceuta eller Melilla. 5. Med undantag [av] övriga bestämmelser i anslutningsakten, inbegripet detta protokoll, skall gemenskapen i handeln med Kanarieöarna samt Ceuta och Melilla, med avseende på produkter som omfattas av bilaga 2 till Romfördraget, tillämpa den allmänna ordning som tillämpas för handeln med tredje land."

38 — "Med förbehåll för artiklarna 3 och 4 i detta protokoll skall produkter med ursprung på Kanarieöarna eller i Ceuta och Melilla befrias från tullar då de börjar omsättas fritt i gemenskapens tullområde, på de villkor som fastställs i punkterna [2] och [3]."

39 — "1. Vid import till Kanarieöarna, Ceuta eller Melilla skall produkter med ursprung i gemenskapens tullområde befrias från tullar och avgifter med motsvarande verkan enligt villkoren i punkterna 2 och 3."

67. Enligt Förenade kungariket är, såsom har framgått, dessa inte tillämpliga såvida bestämmelserna i fråga är avsedda att underlätta den fria rörligheten för varor, det vill säga en frihet som inte omfattar Gibraltar.

68. Enligt kommissionen däremot går denna slutsats alltför långt och strider mot den princip enligt vilken undantagen från allmänna principer måste tolkas restriktivt. Å andra sidan har den spanska regeringen i sin tur noterat att det av den enhetliga uppfattningen av den inre marknaden följer att friheterna enligt fördraget är odelbara, vilket får till följd att om en frihet inte är tillämplig kan de andra friheterna knappast heller vara det.

69. Denna invändning stöder sig uppenbart på uppfattningen att de åtgärder för harmonisering som från gång till annan avser varor, personer, tjänster eller kapital därmed inte fyller sin funktion genom att främja den ena eller den andra av friheterna i fråga, utan skall bedömas globalt, så att de ingår som en del av ett enda och helt projekt för att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Man skall följaktligen inte tala så mycket om harmoniseringsåtgärder som syftar till att från gång till annan avskaffa hindren för den fria rörligheten för varor, personer, tjänster eller kapital, utan om åtgärder som samtliga, och var och en, syftar till att förverkliga detta unika projekt.

70. Även om en sådan invändning är bestickande är den, enligt min mening, dock inte övertygande, åtminstone inte för det syfte som här är av intresse. Även om det förvisso är sant att den inre marknaden är ett unikt begrepp och i sig innesluter alla friheter i fråga, innebär detta inte att det är ett annat och annorlunda begrepp i förhållande till dessa friheter, och det innebär än mindre att särdragen hos dessa friheter blandas inom ramen för detta begrepp så att de till slut knappt kan särskiljas sinsemellan.

71. En sådan uppfattning står för övrigt redan i strid med en tydlig uppgift i texten, det vill säga med det förhållandet att de olika bestämmelserna i fördraget reglerar införandet av de olika friheterna. I själva verket är skillnaderna i texterna endast en återspegling av de enskilda friheternas självständighet i fråga om innehåll och systematik, för vars genomförande mycket olika medel, sätt, tidsfrister och villkor medges.

72. Utan att bre ut mig i denna fråga skall jag endast notera att denna invändning obestridligen motbevisas just i förhållande till de aspekter som är av betydelse i detta mål. Om det nämligen är riktigt att en inre marknad som omfattar samtliga de ovannämnda fyra friheterna för rörlighet är det mål som *allmänt sett* eftersträvas av gemenskapen, är det inte med nödvändighet riktigt att detta gäller *för hela* gemenskapen. Det finns nämligen territorier inom gemenskapen som uttryckligen är undantagna från en eller annan frihet, utan att det

överhuvudtaget ifrågasätts huruvida de andra friheterna är tillämpliga. Det räcker att ta fallet Kanalöarna och Isle of Man, för att nämna två av Storbritanniens besittningar, eller också, efter Finlands anslutning, fallet med ön Åland. På dessa territorier är nämligen bestämmelserna om den fria rörligheten för varor, men inte bestämmelserna om den fria rörligheten för personer och tjänster, tillämpliga, vilket framgår av artiklarna 1 och 2 i protokoll 3 avseende Kanalöarna och Isle of Man [40] respektive av artikel 1 i protokoll 2 avseende Åland. [41]

73. Enligt min uppfattning är det således varken underligt eller unikt att det i fördraget i fråga om territorier som har en särskild ställning, såsom Gibraltars ställning, föreskrivs ett likaledes särskilt system, enligt vilket de olika fria rörligheterna är annorlunda utformade i förhållande till de allmänna reglerna. I förevarande fall eftersträvas i fördraget just målet att marknaden i Gibraltar och den övriga marknaden i gemenskapen skall förenas i en sfär utan inre gränser vad avser rörligheten för tjänster, personer och kapital samtidigt som rörligheten för varor, av skäl som vid upprepade tillfällen har angivits, dock lämnas utanför.

74. Om så är fallet följer med nödvändighet av detta att även direktiven som antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG, som syftar till att harmonisera nationella bestämmelser som avser rörligheten för varor, och som således i huvudsak eftersträvar målet att införa den därtill hörande friheten, inte kan tillämpas på Gibraltar utan att den ordning som uttryckligen förbehålls Gibraltar åsidosätts, det vill säga just den ordning som innebär att Gibraltar inte omfattas av den fria rörligheten för varor.

75. Man kan för övrigt försöka föreställa sig vad som skulle inträffa om den motsatta lösningen valdes. Detta kan man göra genom att som exempel ta det första direktivet, vars bristande tillämpning på Gibraltar kommissionen har kritiserat. Det är fråga om direktiv 67/548 om märkning och klassificering av farliga ämnen. I detta direktiv föreskrivs som bekant att farliga ämnen får släppas ut på marknaden endast om märkningen av förpackningen och klas-

40 — Protokoll 3 om Kanalöarna och Isle of Man (EGT L 73 1972, s. 164).
Artikel 1.1: "Gemenskapens regler om tullar och kvantitativa restriktioner, särskilt de i anslutningsakten, skall tillämpas på Kanalöarna och Isle of Man på samma villkor som de tillämpas på Förenade kungariket."
Artikel 2: "De rättigheter som invånarna i dessa områden i Förenade kungariket åtnjuter påverkas inte av anslutningsakten. Dessa personer berörs dock inte av gemenskapsbestämmelserna om fri rörlighet för personer och tjänster."

41 — Protokoll 2 om Åland till Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, (EGT C 241, 1994, s. 352).
Artikel 1: "Bestämmelserna i Romfördraget skall inte hindra att de bestämmelser om Åland tillämpas som är i kraft den 1 januari 1994 och som gäller
— inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i rätten för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland samt för juridiska personer att förvärva och inneha fast egendom på Åland utan tillstånd av Ålands behöriga myndigheter,
— inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i etableringsrätten och i rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland eller för juridiska personer utan tillstånd av de behöriga myndigheterna på Åland."

sificeringen av innehållet överensstämmer med de harmoniserade kraven. Med iakttagande av de detaljerade föreskrifterna i direktivet måste härvid bland annat ämnets namn, ämnets ursprung, farosymbol och upplysning om typen av fara anges. Om dessa bestämmelser skulle anses kunna utsträckas till att även omfatta Gibraltar skulle följden därav bli att det vore omöjligt att för försäljning där importera varor som kommer från ett tredje land och som inte uppfyller kraven enligt direktivet, annat än om dessa varor dessförinnan, som en följd av deras rätta klassificering, packades om i överensstämmelse med de harmoniserade tekniska föreskrifterna. Detta skulle uppenbart strida mot den ställning som givits Gibraltar, särskilt mot den särskilda ordning som föreskrivits i anslutningsakten för att garantera Gibraltar den självständighet i fråga om handelspolitik som Gibraltar åtnjöt före Förenade kungarikets inträde i gemenskapen.

76. Ett annat exempel kan tas från direktiven om det buller från bygg- och anläggningsutrustningar som detta mål bland annat handlar om (jag hänvisar till ramdirektivet 79/113 och till direktiven för genomförande, som till exempel direktiv 84/533 eller 84/534, eller också direktiven 84/535, 84/536, 84/537 etc.). Om dessa direktiv tillämpades även på Gibraltar skulle i praktiken importen för den lokala byggindustrins behov av kompressorer, generatorer eller tryckluftshammare och andra motsvarande bullriga apparater — vilka dock säljs till ett lågt pris, till exempel från det närliggande Marocko — till detta territorium förbjudas. Dessa apparater skulle inte kunna släppas ut på marknaden inom Gibraltars territorium om de inte först hade ljudisolerats och det hade utfärdats ett EG-typkontrollintyg av ett behörigt organ. Även i detta fall skulle det således föreligga ett åsidosättande av den speciella ordningen som föreskrivs för Gibraltar.

77. Enligt min mening kan det således sägas att den omständigheten att Gibraltar inte omfattas av den fria rörligheten för varor med nödvändighet innebär att inte heller direktiven som antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG, som syftar till att harmonisera nationella bestämmelser om rörligheten för varor, kan tillämpas på Gibraltar.

78. Denna slutsats är enligt min mening oundviklig när det är fråga om direktiv som i huvudsak syftar till att införa den frihet som avser rörligheten för varor. Här kan frågan för övrigt ställas — även om fallet inte synes avse detta mål — huruvida samma slutsats gör sig gällande i fråga om direktiven som antagits med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG, som i första hand och huvudsakligen eftersträvar målet att införa de övriga fria rörligheterna (vilka som sagt samtliga är tillämpliga på Gibraltar), men som likaså, om än enbart i andra hand, syftar till att främja den fria rörligheten för varor.

79. Det är inte lätt att ge ett säkert svar på frågan. Enligt min mening skall det dock anses att den harmoniseringsåtgärd som det är fråga om i sådana fall är tillämplig även på Gibraltars territorium. Att detta skulle vara så beror inte enbart på att det tillämpliga direktivets effekter på rörligheten för varor är av indirekt och underordnad karaktär, utan framför allt på principen att undantagen från den enhetliga tillämpningen av gemenskapsrätten skall tolkas restriktivt. Det skulle vara svårt att tillämpa denna princip på de fall som behandlats i det föregående, eftersom man i dessa fall inte kan tala om ett verkligt undantag, eftersom den omständigheten att Gibraltar är undantaget är den *direkta* följden av den ordning som fastställts i anslutningsakten. I förevarande fall föreskrivs inte denna följd i anslutningsakten utan är tvärtom utesluten i denna.

c) Tillämpligheten av de direktiv som även eftersträvar andra mål

80. Jag upprepar dock att detta inte är den fråga som har ställts i detta mål. Här är det fråga om de direktiv som, trots att de endast avser rörligheten för varor, samtidigt, om än underordnat, eftersträvar andra mål (i förevarande fall miljöskyddsmålet).

81. Såsom jag redan har erinrat om har kommissionen hävdat att dessa direktiv skall anses vara tillämpliga på Gibraltar och detta delvis av de ovan behandlade allmänna skälen, men framför allt eftersom den territoriella tillämpningen av direktiv som eftersträvar miljöskyddsmål i annat fall skulle skilja sig på ett orimligt sätt, beroende på om direktiven är antagna med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG eller direkt med stöd av sådana rättsliga grunder som fastställts enkom för denna sektor (artikel 174 EG och följande artiklar). Kommissionen har invänt att en sådan skillnad leder till att miljöskyddsåtgärder tillämpas delvis på Gibraltar, vilket otvivelaktigt medför att konsekvensen i gemenskapens politik på området skadas.

82. Även om jag förstår kommissionens farhågor anser jag för min del likväl att den av Förenade kungariket framförda motsatta lösningen är mer övertygande. Enligt min mening är de "orimliga" konsekvenser som kommissionen med fog har påpekat framför allt resultatet av gemenskapens lagstiftningspraxis, som är mer eller mindre obligatorisk för en viss tid och således mer eller mindre berättigad, vilken dock inte kan ha något inflytande på målets utgång.

83. Eftersom gemenskapen tidigare inte hade någon specifik normativ behörighet måste den som bekant för att kunna utfärda regler på miljöområdet med nödvändighet stödja sig på alternativa rättsliga grunder, däribland särskilt artikel 100 i

fördraget (nu artikel 94 EG). Från och med år 1987 och från ikraftträdandet av Europeiska enhetsakten har situationen förändrats och gemenskapen har tillerkänts en specifik behörighet att vidta åtgärder på miljöområdet. Samma sak har som bekant inträffat i fråga om andra sektorer (konsumentskydd, hälsa etc) genom fastställandet av en fast men osäker praxis beträffande förhållandet mellan rättsaktens syfte och den ifrågavarande rättsliga grunden.

84. Det är för övrigt känt att domstolen även, om inte framför allt, för att hantera det missbruk och de missförstånd som den angivna praxisen hade kunnat orsaka, har utarbetat en tydlig rättspraxis i detta avseende. Domstolen har särskilt och, såvitt är av intresse här, ständigt fastställt att "valet av rättslig grund för en rättsakt [skall] ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll".[42] Om således "bedömningen av en gemenskapsrättsakt visar att den har ett dubbelt syfte eller två beståndsdelar och om det framgår att en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen, medan den andra endast är av underordnad betydelse, skall rättsakten endast antas med stöd av en rättslig grund, nämligen den som bestäms av syftet eller av den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen".[43]

85. I detta fall leder detta uppenbart till att ett direktiv, vars huvudsakliga syfte är att avskaffa hindren för upprättandet av den inre marknaden, det vill säga ett direktiv som "faktiskt ha[r] till syfte att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion",[44] endast kan antas med stöd av artiklarna 94 EG och 95 EG och uteslutande med stöd av dessa och att andra syften, som eventuellt eftersträvas i andra hand genom rättsakten, i detta avseende inte har någon betydelse alls.

86. I förevarande fall har alla ifrågavarande direktiv, det vill säga direktiven eller den rättsakt som de är en verkställighetsåtgärd för, (jämför fotnot 25 ovan), antagits med stöd av artikel 94 EG eller 95 EG och syftar huvudsakligen, om inte uteslutande, till att främja den fria rörligheten för varor. På grund härav bör, såsom jag har försökt visa ovan, direktiven ha samma

42 — Yttrande 2/00 av den 6 december 2001, rörande Cartagenaprotokollet (REG 2001, s. I-9713), punkt 22. Dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet (REG 1996, s. I-6177), punkt 22, av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet (REG 2000, s. I-2257), punkt 43, och av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet (REG 2001, s. I-779), punkt 58.

43 — Se domen i det ovannämnda målet C-36/98, punkt 59, och det ovannämnda yttrandet 2/00, punkt 23, dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet (REG 1993, s. I-939; svensk specialutgåva, tillägg s. 67), punkterna 19 och 21, och av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-869), punkterna 39 och 40.

44 — Dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 2000, s. I-8419), punkt 84.

territoriella tillämpningsområde som den fria rörligheten för varor. Den omständigheten att de eftersträvar underordnade mål som har samband med miljöskyddet ändrar inte kvalificeringen och, såvitt är av intresse här, kan inte leda till att det territoriella tillämpningsområdet utvidgas utöver de gränser som fastställts i fördragen och i 1972 års anslutningsakt.

87. Med detta konstaterande vill jag naturligtvis inte förneka att det förhållandet att dessa direktiv inte är tillämpliga på Gibraltar kan äventyra konsekvensen i gemenskapspolitiken inom de sektorer som dessa direktiv underordnat avser. För att undvika den effekt som kommissionen har fruktat och säkerställa konsekvensen i gemenskapspolitiken kan man dock inte ifrågasätta den ordning som förbehålls Gibraltar, och detta särskilt som gemenskapen alltid har möjligheten att, om förutsättningarna uppkommer därför, utöva den behörighet som tilldelats den inom specifika sektorer (i fråga om miljön som bekant genom artikel 174 EG och följande artiklar) och i förekommande fall föreskriva lämpliga åtgärder som (även) är tillämpliga på Gibraltar.

d) Avslutande överväganden

88. Av skäl som jag har beskrivit ovan bör man enligt min mening således fastställa att varken de bestämmelser i fördraget, genom vilka det införs en ordning för den fria rörligheten för varor, eller de harmoniseringsåtgärder som antagits med stöd av artikel 94 EG eller 95 EG är tillämpliga på Gibraltar, om deras syfte huvudsakligen är att införa den fria rörligheten för varor, och detta oberoende av andra underordnade syften som dessa åtgärder skall eftersträva.

89. Såsom Förenade kungariket utan att motbevisas av kommissionen eller av den spanska regeringen slutligen har gjort gällande har i förevarande fall alla de direktiv, vars genomförande det handlar om, uteslutande till syfte att harmonisera nationella bestämmelser avseende varor och har således inte till syfte att införa någon annan frihet inom den inre marknaden.

90. Av nyss angivna skäl anser jag följaktligen att kommissionens talan skall ogillas i sin helhet.

V — Rättegångskostnader

91. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förenade kungariket har yrkat att kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet skall Förenade kungarikets yrkande bifallas.

92. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Följaktligen skall Konungariket Spanien bära sina rättegångskostnader.

VI — Förslag till avgörande

93. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag därför att domstolen skall

fastställa följande:

1. Kommissionens talan ogillas.

2. Kommissionen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

3. Konungariket Spanien skall bära sina rättegångskostnader.