

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ANTONIO TIZZANO

vom 16. Januar 2003¹

Inhaltsverzeichnis

I	— Einleitung	I-	9484
II	— Rechtlicher Rahmen	I-	9485
	A — Allgemeine Vorschriften des Gemeinschaftsrechts	I-	9485
	a) Der freie Warenverkehr und der Binnenmarkt	I-	9485
	b) Räumlicher Anwendungsbereich des Vertrages	I-	9487
	B — Die Vorschriften des abgeleiteten Rechts über die Zollunion	I-	9487
	C — Vorschriften über Gibraltar	I-	9489
	a) Einführung	I-	9489
	b) Die Beitrittsakte von 1972	I-	9489
	c) Für Gibraltar geltende Maßnahmen der allgemeinen Handelspolitik	I-	9491
	D — Die betroffenen Richtlinien	I-	9492
III	— Sachverhalt und Verfahren	I-	9492
IV	— Vorbringen der Parteien und Stellungnahme	I-	9493
	A — Vorbemerkung	I-	9493
	B — Die Problemstellung	I-	9494
	C — Vorbringen der Beteiligten	I-	9495
	D — Stellungnahme	I-	9498
	a) Die Regelung des Warenverkehrs zwischen Gibraltar und der übrigen Gemeinschaft	I-	9499
	b) Die Geltung der Binnenmarktrichtlinien für Gibraltar	I-	9502
	c) Die Anwendbarkeit von Richtlinien, die auch andere Ziele verfolgen	I-	9506
	d) Abschließende Erwägungen	I-	9508
V	— Kosten	I-	9509
VI	— Ergebnis	I-	9509

¹ — Originalsprache: Italienisch.

I — Einleitung

1. In der vorliegenden Rechtssache be-
 anstandet die Kommission der Europäi-
 schen Gemeinschaften, dass das Vereinigte
 Königreich eine Reihe von Richtlinien, die
 auf der Grundlage der Artikel 94 EG und
 95 EG erlassen wurden, für das Gebiet von
 Gibraltar nicht umgesetzt habe.

2. Das Vereinigte Königreich soll für das
 besagte Gebiet insbesondere die für die
 Umsetzung der folgenden Richtlinien er-
 forderlichen Rechts- und Verwaltungsvor-
 schriften nicht erlassen haben: Richt-
 linie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni
 1967 zur Angleichung der Rechts- und
 Verwaltungsvorschriften für die Einstu-
 fung, Verpackung und Kennzeichnung
 gefährlicher Stoffe², in der Folge mehrfach
 geändert, Richtlinie 87/18/EWG des Rates
 vom 18. Dezember 1986 zur Angleichung
 der Rechts- und Verwaltungsvorschriften
 für die Anwendung der Grundsätze der
 Guten Laborpraxis und zur Kontrolle ihrer
 Anwendung bei Versuchen mit chemischen
 Stoffen³, Richtlinie 93/12/EWG des Rates
 vom 23. März 1993 über den Schwefel-
 gehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe⁴
 nebst späteren Änderungen; Richtlinie
 79/113/EWG des Rates vom 19. Dezember
 1978 zur Angleichung der Rechts-
 vorschriften der Mitgliedstaaten betreffend

die Ermittlung des Geräuschemissions-
 pegels von Baumaschinen und Baugeräten⁵
 nebst späteren Änderungen, Richtlinie
 84/533/EWG des Rates vom 17. September
 1984 zur Angleichung der Rechts-
 vorschriften der Mitgliedstaaten über den
 zulässigen Schalleistungspegel von Motor-
 kompressoren⁶ nebst späteren Än-
 derungen, Richtlinie 84/534/EWG des Ra-
 tes vom 17. September 1984 zur An-
 gleichung der Rechtsvorschriften der Mit-
 gliedstaaten betreffend den zulässigen
 Schalleistungspegel von Turmdrehkränen⁷
 nebst späteren Änderungen, Richtlinie
 84/535/EWG des Rates vom 17. September
 1984 zur Angleichung der Rechts-
 vorschriften der Mitgliedstaaten über den
 zulässigen Schalleistungspegel von
 Schweißstromerzeugern⁸ nebst späteren
 Änderungen, Richtlinie 84/536/EWG des
 Rates vom 17. September 1984 zur An-
 gleichung der Rechtsvorschriften der Mit-
 gliedstaaten über den zulässigen Schall-
 leistungspegel von Kraftstromerzeugern⁹
 nebst späteren Änderungen, Richtlinie
 84/537/EWG des Rates vom 17. September
 1984 zur Angleichung der Rechts-
 vorschriften der Mitgliedstaaten über den
 zulässigen Schalleistungspegel hand-
 bedienter Betonbrecher und Abbau-, Auf-
 bruch- und Spatenhämmer¹⁰ nebst späte-
 ren Änderungen, Richtlinie 84/538/EWG
 des Rates vom 17. September 1984 zur
 Angleichung der Rechtsvorschriften der
 Mitgliedstaaten über den zulässigen
 Schalleistungspegel von Rasenmähern¹¹
 nebst späteren Änderungen, Richtlinie
 86/594/EWG des Rates vom 1. Dezember
 1986 über die Geräuschemissionen

5 — ABl. L 33, S. 15.

6 — ABl. L 300, S. 123.

7 — ABl. L 300, S. 130.

8 — ABl. L 300, S. 142.

9 — ABl. L 300, S. 149.

10 — ABl. L 300, S. 156.

11 — ABl. L 300, S. 171.

2 — ABl. L 196, S. 1.

3 — ABl. 1987, L 15, S. 29.

4 — ABl. L 74, S. 81.

von Haushaltsgeräten¹², Richtlinie 86/662/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Begrenzung des Geräuschemissionspegels von Hydraulikbaggern, Seilbaggern, Planiermaschinen, Ladern und Baggerladern¹³ nebst späteren Änderungen, Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle¹⁴ sowie Richtlinie 97/35/EG der Kommission vom 18. Juni 1997 zur zweiten Anpassung der Richtlinie 90/220/EWG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt an den technischen Fortschritt¹⁵.

II — Rechtlicher Rahmen

A — Allgemeine Vorschriften des Gemeinschaftsrechts

a) Der freie Warenverkehr und der Binnenmarkt

3. Gemäß Artikel 3 EG umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft unter anderem be-

kanntlich das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren zwischen den Mitgliedstaaten (Buchstabe a), eine gemeinsame Handelspolitik (Buchstabe b) und „einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist“ (Buchstabe c).

4. Unter Übernahme der Regelung des Artikels 3 Buchstabe c EG konkretisiert Artikel 14 Absatz 2 EG dessen Inhalt und bestimmt:

„(2) Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“

5. Titel I des Dritten Teils des Vertrages, der dem freien Warenverkehr gilt, beginnt mit den allgemeinen Bestimmungen der Artikel 23 und 24; sie lauten:

„Artikel 23

(1) Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion, die sich auf den gesamten Wa-

12 — ABl. L 344, S. 24.

13 — ABl. L 384, S. 1.

14 — ABl. L 365, S. 10.

15 — ABl. L 169, S. 72.

renaustausch erstreckt; sie umfasst das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben, sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern.

Absatz 2 angeführte Kapitel 2 des Titels I (Artikel 28 bis 31 EG) befasst sich mit dem Verbot mengenmäßiger Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten.

(2) Artikel 25 und Kapitel 2 dieses Titels gelten für die aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren sowie für diejenigen Waren aus dritten Ländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden.

7. Maßgebend in diesem Zusammenhang sind ferner die Artikel 94 EG und 95 EG, die bestimmen:

„Artikel 94

Artikel 24

Der Rat erlässt einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.

Als im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich gelten diejenigen Waren aus dritten Ländern, für die in dem betreffenden Mitgliedstaat die Einfuhrförmlichkeiten erfüllt sowie die vorgeschriebenen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung erhoben und nicht ganz oder teilweise rückvergütet worden sind.“

Artikel 95

6. Ich weise ferner darauf hin, dass der in Artikel 23 Absatz 2 genannte Artikel 25 Ein- und Ausfuhrzölle sowie Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verbietet. Das ebenfalls in Artikel 24

(1) Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, gilt abweichend von Artikel 94 für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 14 die nachstehende Regelung. Der Rat erlässt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts-

und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

(nachstehend: Zollkodex)¹⁶ grenzt in Artikel 1 dessen Gegenstand ab und bestimmt:

...“

„Dieser Kodex und die auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene dazu erlassenen Durchführungsvorschriften stellen das Zollrecht dar. Der Kodex gilt unbeschadet besonderer, auf anderen Gebieten bestehender Vorschriften

b) Räumlicher Anwendungsbereich des Vertrages

— im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern;

8. Artikel 299 EG legt allgemein den räumlichen Anwendungsbereich des EG-Vertrages fest und sieht in Absatz 4 Folgendes vor:

— für Waren, die unter den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, unter den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oder unter den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft fallen.“

„(4) Dieser Vertrag findet auf die europäischen Hoheitsgebiete Anwendung, deren auswärtige Beziehungen ein Mitgliedstaat wahrnimmt.“

B — *Die Vorschriften des abgeleiteten Rechts über die Zollunion*

10. Artikel 3 des Zollkodex legt das „Zollgebiet der Gemeinschaft“ fest, wobei er die Vorschriften früherer Gemeinschaftsakte und insbesondere der Verordnung (EWG) Nr. 1496/68 des Rates vom 27. September 1968 über die Bestimmung

9. Die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

¹⁶ — ABl. L 302, S. 1.

des Zollgebiets der Gemeinschaft¹⁷ bestätigt, wie sie nach den verschiedenen Erweiterungen der Gemeinschaft geändert wurden. Dieses Zollgebiet besteht grundsätzlich aus den Zollgebieten der einzelnen Mitgliedstaaten. Ausgeschlossen sind also die Gebiete, die zwar Teil eines Mitgliedstaats sind, aber nicht als Teil des jeweiligen Zollgebiets betrachtet werden¹⁸, während diejenigen dazu gehören, die zum Zollgebiet eines Mitgliedstaats gerechnet werden, obwohl sie nicht zu diesem Staat gehören¹⁹.

11. Im Einzelnen legt die Vorschrift infolge der Erweiterung von 1972, soweit hier von Belang, Folgendes fest:

„(1) Zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehören:

...

17 — ABl. L 238, S. 1, in der Folge geändert durch die Verordnung Nr. 2151/84 des Rates vom 23. Juli 1984 betreffend das Zollgebiet der Gemeinschaft, ABl. L 197, S. 1, diese ihrerseits geändert durch die Verordnung Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften. Vgl. auch Nr. 18 dieser Schlussanträge.

18 — Als Beispiel nenne ich noch die italienischen und deutschen Gebiete, die zum Schweizer Zollgebiet gehören.

19 — Insbesondere das Territorium des Fürstentums von Monaco, das zum französischen Zollgebiet gehört, und in der Vergangenheit die Republik San Marino, die bis zum Inkrafttreten des Interimsabkommens über den Handel und eine Zollunion zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik San Marino vom 27. November 1992, ABl. L 359, S. 14, am 1. Dezember 1992 Teil des italienischen Zollgebiets war.

— das Gebiet des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland sowie die Kanalinseln und die Insel Man.

...“

12. Folglich gehört, was das Vereinigte Königreich angeht, das Hoheitsgebiet dieses Staates zum Zollgebiet der Gemeinschaft, ebenso die genannten Kronbesitzungen, obwohl sie nicht Teil des Königreichs sind. Ausgeschlossen ist hingegen Gibraltar.

13. Artikel 4 des Zollkodex definiert für die Anwendung der gemeinschaftlichen Zollvorschriften den Begriff „Gemeinschaftsware“ wie folgt:

„Im Sinne dieses Zollkodex ist oder sind

...

7. Gemeinschaftswaren:

- Waren, die unter den in Artikel 23 genannten Voraussetzungen vollständig im Zollgebiet der Gemeinschaft gewonnen oder hergestellt worden sind, ohne dass ihnen aus nicht zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehörenden Ländern oder Gebieten eingeführte Waren hinzugefügt wurden;
- aus nicht zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehörenden Ländern oder Gebieten eingeführte Waren, die in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt worden sind;
- Waren, die im Zollgebiet der Gemeinschaft entweder ausschließlich unter Verwendung von nach dem zweiten Gedankenstrich bezeichneten Waren oder unter Verwendung von nach den ersten beiden Gedankenstrichen bezeichneten Waren gewonnen oder hergestellt worden sind;

8. Nichtgemeinschaftswaren: andere als die unter Nummer 7 genannten Waren.“

14. Artikel 79 des Zollkodex bestimmt:

„Durch die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr erhält eine Nichtgemeinschaftsware den zollrechtlichen Status einer Gemeinschaftsware.

Die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr umfasst die Anwendung der handelspolitischen Maßnahmen, die Erfüllung der übrigen für die Ware geltenden Einfuhrmöglichkeiten sowie die Erhebung der gesetzlich geschuldeten Abgaben.“

C — Vorschriften über Gibraltar

a) Einführung

15. Nachdem der König von Spanien Gibraltar gemäß Artikel x des Vertrags von Utrecht von 1713 an die britische Krone abgetreten hatte, genießt Gibraltar seit 1830 den Status einer *Crown Colony (British Overseas Territory)*. Für die Stadt gilt bekanntlich die *Gibraltar Constitution Order 1969*, die sie in ihrer Präambel als „part of Her Majesty's dominions“ definiert. Trotz einer umfangreichen Übertragung von Selbstregierungsbefugnissen an demokratisch gewählte lokale Einrichtungen verbleiben der Krone die Zuständigkeiten im Bereich der Außenpolitik, der Verteidigung und der öffentlichen Sicherheit.

b) Die Beitrittsakte von 1972

16. Angesichts der besonderen Stellung von Gibraltar bestimmt Artikel 28 der Akte über die Bedingungen des Beitritts und die

Anpassung der Verträge, die zu den Dokumenten betreffend den Beitritt des Königreichs Dänemark, Irlands, des Königreichs Norwegen und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu den Europäischen Gemeinschaften gehört (nachstehend: Beitrittsakte 1972)²⁰:

„Die Rechtsakte der Organe der Gemeinschaft betreffend die Erzeugnisse des Anhangs II des EWG-Vertrags²¹ und die Erzeugnisse, die bei der Einfuhr in die Gemeinschaft infolge der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik einer Sonderregelung unterliegen, sowie die Rechtsakte betreffend die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer sind auf Gibraltar nicht anwendbar, sofern der Rat nicht einstimmig auf Vorschlag der Kommission etwas anderes bestimmt.“

17. Artikel 29 derselben Akte bestimmt:

„Die in der Liste des Anhangs I aufgeführten Rechtsakte sind Gegenstand der in diesem Anhang festgelegten Anpassungen.“

18. Ich weise insbesondere darauf hin, dass, soweit hier von Belang, der erste Teil

der Auflistung in Anhang I die Zollvorschriften betrifft und in dem oben (Nr. 11) erwähnten Sinn geändert wurde, um die Definition des Zollgebiets der Gemeinschaft in der Verordnung Nr. 1496/68 wegen des Beitritts des Vereinigten Königreichs zur Gemeinschaft anzupassen. Gibraltar gehört bekanntlich nicht zu diesem Gebiet.

19. Außerdem wurden mit der Beitrittsakte 1972 — immer soweit hier von Belang — das Vereinigte Königreich und die von ihm abhängigen Gebiete einschließlich Gibraltar aus der Liste der zu Drittländern gehörenden Gebiete herausgenommen, auf die die Verordnung (EWG) Nr. 1025/70 des Rates vom 25. Mai 1970 zur Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die Einfuhr aus dritten Ländern²² Anwendung findet. Zu diesem Zweck wurde durch Anhang I der Beitrittsakte 1972 die Liste in Anhang II dieser Verordnung geändert.

20. Im Zusammenhang mit der erwähnten Änderung der Verordnung Nr. 1025/70 wird in Anhang II der Beitrittsakte 1972 festgelegt:

„Das sich aus der Streichung Gibaltars in Anhang II ergebende Problem ist so zu lö-

20 — ABl. 1972, L 73, S. 1.

21 — D. h. die Agrarprodukte.

22 — ABl. L 124, S. 6, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 1439/74 des Rates vom 4. Juni 1974 betreffend die gemeinsame Einfuhrregelung, ABl. L 159, S. 1.

sen, dass sich Gibraltar in Bezug auf die Regelung zur Liberalisierung der Einfuhr in die Gemeinschaft in der gleichen Lage wie vor dem Beitritt befindet.“

23. Ihr Artikel 1 Absatz 2 lautet:

„Die Einfuhr der in Absatz 1 genannten Waren in die Gemeinschaft ist frei und unterliegt mithin keinen mengenmäßigen Beschränkungen, unbeschadet

c) Für Gibraltar geltende Maßnahmen der allgemeinen Handelspolitik

...

21. Nur zum Zweck eines besseren Verständnisses der Stellung von Gibraltar im System des Vertrages sollte hier die Regelung des Warenhandels mit Drittländern Erwähnung finden, die vor der radikalen Liberalisierung infolge des Inkrafttretens der WHO-Verträge für die Gemeinschaft in der Verordnung (EWG) Nr. 288/82 des Rates vom 5. Februar 1982 betreffend die gemeinsame Einfuhrregelung²³ festgelegt war.

— mengenmäßiger Beschränkungen bei den in Anhang I aufgeführten Waren, die von den in diesem Anhang angeführten Mitgliedstaaten für die angegebenen Waren aufrechterhalten werden.“

22. Gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 1 galt die Verordnung Nr. 288/82 für „die Einfuhr von unter den Vertrag fallenden Waren mit Ursprung in Drittländern“.

24. Der Anhang I der genannten Verordnung sah eine Reihe mengenmäßiger Beschränkungen für bestimmte dort aufgeführte Waren vor, die die einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber sämtlichen Drittländern oder gegenüber einem oder mehreren dieser Länder aufrechterhalten durften. Hierbei legte dieser Anhang insbesondere fest, dass Frankreich und Italien bestimmte mengenmäßige Beschränkungen für Waren mit Herkunft aus dem Gebiet von Gibraltar beibehalten durften.

23 — ABl. L 35, S. 1, aufgehoben durch Verordnung (EG) Nr. 518/94 des Rates vom 7. März 1994 über die gemeinsame Einfuhrregelung und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 288/82, ABl. L 67, S. 77, ihrerseits aufgehoben durch Verordnung (EG) Nr. 3285/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 über die gemeinsame Einfuhrregelung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 518/94, ABl. L 349, S. 53.

25. Um die Stellung von Gibraltar im Zusammenhang der allgemeinen Handels-

politik weiter zu verdeutlichen, sei schließlich darauf hingewiesen, dass dieses Gebiet in die Liste der Drittländer aufgenommen wurde, die durch das Schema allgemeiner Zollpräferenzen begünstigt werden, die die Gemeinschaft Entwicklungsländern zubilligt. Gibraltar wurde nämlich in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 des Rates vom 10. Dezember 2001 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004 — Erklärung des Rates bezüglich einer Verordnung des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004²⁴ aufgenommen. Gemäß Artikel 2 dieser Verordnung kommt Gibraltar in den Genuss des allgemeinen Schemas der Zollpräferenzen im Sinne des Artikels 7. Folglich werden bei Einfuhren von Waren mit Ursprung in Gibraltar erhebliche Zollabschläge nach Maßgabe des im gemeinsamen Zolltarif festgelegten Zollsatzes des meistbegünstigten Staates gewährt.

D — Die betroffenen Richtlinien

26. Die zahlreichen Richtlinien, um deren Umsetzung es geht, haben einen recht unterschiedlichen und häufig technischen Inhalt, der allerdings im vorliegenden Verfahren keine unmittelbare Rolle spielt. An dieser Stelle reicht es aus, die insoweit allen diesen Richtlinien gemeinsamen Züge herauszustellen, die darin bestehen, dass sie sämtlich auf der Grundlage der Artikel 94 EG und 95 EG²⁵ erlassen worden sind und

den Zweck verfolgen, den freien Warenverkehr durch die Angleichung der nationalen Vorschriften über die Waren zu fördern, die zugleich die Umweltpolitik berühren.

III — Sachverhalt und Verfahren

27. Mit Mahnschreiben vom 3. Juli 1997 und der folgenden mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 28. Juli 2000 warf die Kommission dem Vereinigten Königreich vor, zahlreiche — nämlich die in Nummer 2 dieser Schlussanträge angeführten — auf die Artikel 94 EG und 95 EG gestützte Angleichungsrichtlinien, konkret in Bezug auf Gibraltar nicht umgesetzt zu haben.

28. Das Vereinigte Königreich erklärte, es habe zu Recht von der Umsetzung abgesehen, weil das Gebiet von Gibraltar nicht zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehöre und daher als vom Anwendungsbereich der Bestimmungen des Vertrages über den freien Warenverkehr sowie der damit zusammenhängenden Vorschriften des abgeleiteten Rechts wie etwa den besagten Richtlinien ausgeschlossen zu gelten habe.

29. Da die übermittelten Antworten sie nicht zufrieden stellten, hat die Kommission am 25. Januar 2001 die vorliegende Klage erhoben.

²⁴ — ABl. L 346, S. 1.

²⁵ — Einige dieser Richtlinien sind in Wirklichkeit nachgeordnete Richtlinien, die von der Kommission in Ausübung einer ihr von einer — ihrerseits auf die Artikel 94 EG oder 95 EG gestützten — Hauptrichtlinie übertragenen Durchführungsbefugnis erlassen wurden.

30. Mit Beschluss vom 22. Juni 2001 hat der Gerichtshof in diesem Verfahren das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission gemäß Artikel 93 § 1 der Verfahrensordnung zugelassen.

IV — Vorbringen der Parteien und Stellungnahme

A — Vorbemerkung

31. Wie der vorstehenden Darstellung des rechtlichen Rahmens entnommen werden kann, gilt für Gibraltar eine Sonderregelung. Es gehört nicht zum Zollgebiet der Gemeinschaft und unterliegt daher nicht dem Zollrecht der Gemeinschaft; das gilt, wie die vorstehend genannten Rechtsvorschriften klarstellen, auch für Agrarprodukte, da in Gibraltar die Rechtsakte des abgeleiteten Rechts, die diese Produkte betreffen, nicht gelten.

32. Daraus folgt, wie im Übrigen die erwähnten Bestimmungen des abgeleiteten Rechts (vgl. die Verordnungen Nrn. 288/82 und 2501/2001) ausdrücklich bestätigen, dass die in die Gemeinschaft eingeführten Waren mit Herkunft aus Gibraltar der Regelung für nichtgemeinschaftliche Einfuhren unterliegen, so dass (obwohl die Frage, wie wir sehen werden, noch umstritten ist)

die Waren mit Herkunft aus Gibraltar als aus Drittländern stammend angesehen werden müssten. Schließlich sind in Gibraltar die Rechtsakte zur Harmonisierung der Mehrwertsteuer nicht anzuwenden.

33. Im Übrigen ist der Vertrag dem Grundsatz nach gemäß Artikel 299 Absatz 4 EG in Gibraltar anzuwenden; uneingeschränkt gelten insbesondere die allgemeinen Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung (beginnend mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit), die Freiheit des Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und die anderen in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken.

34. Lange Zeit scheint diese Regelung keine besonderen Probleme mit sich gebracht zu haben, nicht einmal nach dem Beitritt Spaniens zur Gemeinschaft. Der alte Streit mit dem Vereinigten Königreich ist nur in einigen Bereichen zu Tage getreten²⁶; was indessen die Anwendung des Vertrages und des abgeleiteten Rechts in Gibraltar betrifft, sind etliche Jahre, soweit bekannt ist, keine besonderen Schwierigkeiten auf-

26 — Ich verweise insbesondere darauf, dass die Grenzkontrollen der spanischen Behörden Anlass für parlamentarische Anfragen und persönliche Beschwerden bei der Kommission waren; so hat die Frage der allgemeinen Nutzung des Flughafens an der Meerenge, die zwischen den Parteien vereinbart, aber wegen der nach und nach aufgetretenen Schwierigkeiten nie praktiziert wurde, den Ausschluss Gibaltars von der Liberalisierung des europäischen Flugverkehrs zur Folge gehabt. Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2343/90 des Rates vom 24. Juli 1990 über den Zugang von Luftverkehrsunternehmen zu Strecken des innergemeinschaftlichen Linienflugverkehrs und über die Aufteilung der Kapazitäten für die Personenbeförderung zwischen Luftverkehrsunternehmen im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten, ABl. L 217, S. 8, besonders Artikel 1 Absatz 3.

getreten. Die Kommission selbst schien der Frage verhältnismäßig viel Aufmerksamkeit zu schenken, obwohl sie noch 1996 auf eine Anfrage des Parlaments nach dem Stand der Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien in Gibraltar erklärte, zu einer sofortigen Antwort nicht in der Lage zu sein²⁷. Hierauf verwendete sie mehrere Monate und befasste sich im Wesentlichen mit den Richtlinien im Bereich der Dienstleistungs-, der Niederlassungs- und der Kapitalverkehrsfreiheit²⁸. Für die auf die Artikel 94 EG und 95 EG gestützten Richtlinien hingegen wurde bei derselben Gelegenheit nicht mit besonderem Nachdruck die Ansicht vertreten, sie gälten auch für Gibraltar²⁹.

fahren und ist daher in allen ihren Aspekten zu prüfen. Insbesondere scheinen mir vor allem die folgenden Probleme nacheinander gelöst werden zu müssen.

36. Zunächst geht es um die Feststellung, ob der Ausschluss von Gibraltar aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft auch zu seinem Ausschluss vom Anwendungsbereich der Bestimmungen des Vertrages führt, die den freien Warenverkehr sicherstellen sollen.

B — Die Problemstellung

35. Die Frage stellt sich daher eindeutig und konkret erst im vorliegenden Ver-

37. Zweitens ist zu ermitteln, ob die etwaige Nichtgeltung der Bestimmungen des Vertrages über den freien Warenverkehr ihrerseits zur Nichtgeltung der auf die Artikel 94 EG und 95 EG gestützten Richtlinien für Gibraltar führt, die den Binnenmarkt schaffen und insbesondere Hindernisse für den Warenverkehr beseitigen sollen.

27 — Auf die Anfrage nämlich, ob „die Kommission Angaben darüber machen [könne], ob die Gemeinschaftsrichtlinien vom Vereinigten Königreich im Territorium Gibraltar angewandt werden“ (Schriftliche Anfrage E-3558/96 von Frau De Esteban Martin an die Kommission vom 12. Dezember 1996), hat Präsident Santer in einer ersten Antwort vom 15. Januar 1997 erklärt: „Die Kommission holt gegenwärtig die zur Beantwortung der Frage erforderlichen Informationen ein. Sie wird das Ergebnis ihrer Nachforschungen unverzüglich mitteilen“ (ABl. 1997, C 83, S. 133).

28 — Ergänzende Antwort von Präsident Santer vom 1. Juli 1997 (ABl. 1998, C 45 vom 10. Februar 1998, S. 3) zur Ergänzung der ersten Antwort (Fußnote 27). Die Kommission berichtete über die ausstehende Umsetzung einiger Richtlinien im Bereich der Finanzdienstleistungen sowie der Anerkennung von Befähigungsnachweisen und Abschlüssen im Bereich der Heil- und freien Berufe und verwies darauf, dass entsprechende Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden seien.

29 — Ergänzende Antwort (a. a. O.): „Die Richtlinien aufgrund von Artikel 100a des EG-Vertrags, die unter anderem den Bereich Umweltschutz betreffen, sind nach Auffassung der Kommission in Gibraltar anzuwenden. Diese Frage wird zur Zeit mit den britischen Behörden erörtert ...“

38. Falls dies zu bejahen ist, muss sodann geprüft werden, ob diese Richtlinien auch für den Fall nicht anwendbar sind, dass sie zwar als Hauptziel die Beseitigung von Hindernissen für den Warenverkehr anstreben, jedoch weitere Zielsetzungen aufweisen, die nicht mit dem Binnenmarkt zusammenhängen (im vorliegenden Fall Ziele der Umweltpolitik).

C — Vorbringen der Beteiligten

39. Die Kommission geht mit Unterstützung der spanischen Regierung davon aus, dass Gibraltar aufgrund seiner Stellung als Kronkolonie des Vereinigten Königreichs zweifelsfrei ein europäisches Gebiet sei, dessen auswärtige Beziehungen von einem Mitgliedstaat wahrgenommen würden. Gemäß Artikel 299 Absatz 4 EG gälten somit der Vertrag und das abgeleitete Recht in ihrer Gesamtheit für Gibraltar, vorbehaltlich der ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen und Abweichungen.

40. Unter ihnen, so die Kommission, nenne die Beitrittsakte 1972 wichtige Bereiche der Gemeinschaftsregelungen. Ausgeschlossen sei insbesondere die Anwendung der Bestimmungen über Agrarprodukte und der Maßnahmen zur Harmonisierung der Mehrwertsteuer, so wie Gibraltar vom Zollgebiet der Gemeinschaft und der Anwendung der in der Verordnung Nr. 1025/70 vorgesehenen Maßnahmen der Handelspolitik ausgeschlossen sei.

41. Solche Vorschriften seien, soweit sie eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der umfassenden Anwendung des Gemeinschaftsrechts darstellten, eng auszulegen, wie dies dem bekannten, vom Gerichtshof mehrfach bekräftigten Grundsatz entspreche, wonach Vorschriften, die

von Grundfreiheiten abwichen, eng auszulegen seien³⁰.

42. Im vorliegenden Fall berührten solche Vorschriften in der Tat eine Grundfreiheit, nämlich die des Warenverkehrs. Im Licht des besagten Auslegungsgrundsatzes müsse man sich also die Frage stellen, ob diese Vorschriften auf ihren eigentlichen Bereich beschränkt blieben oder ob sie die Anwendbarkeit (besser: Unanwendbarkeit) der gesamten Regelung über den freien Warenverkehr (Artikel 28 ff.) betrafen. In Wirklichkeit aber geht die Kommission hier die Frage nicht unter diesem Blickwinkel an, sondern unter dem der Anwendbarkeit der von den Gemeinschaftsorganen gemäß den Artikeln 94 EG und 95 EG erlassenen Angleichungsrichtlinien, die auf die Schaffung des Binnenmarkts abzielen.

43. Die Klägerin weist insoweit darauf hin, dass unter den Ausnahmen bezüglich der Anwendung des Vertrages auf Gibraltar keine zu finden sei, die solche Richtlinien betreffe, und dass auch die Richtlinien, um die es in der vorliegenden Rechtssache gehe, keinerlei besondere räumliche Begrenzung aufwiesen. Daraus sei abzuleiten, dass sowohl die besagten Artikel des Vertrages als auch die besagten Richtlinien auf das Gebiet der britischen Kolonie angewandt werden müssten.

30 — Die Kommission zitiert allerdings unmittelbar nur eine einzige Entscheidung zu Artikel 30 EG: Urteil vom 17. Juni 1981 in der Rechtssache 113/80 (Kommission/Irland, Slg. 1981, 1625).

44. Die entgegengesetzte Lösung führe zu einem unter dem Blickwinkel des Umweltschutzes sinnwidrigen Ergebnis. Würde man ihr folgen, so wären in Gibraltar die Richtlinien anwendbar, die aufgrund der besonderen Befugnisse des Titels XIX des Vertrages für den Umweltsektor erlassen, nicht aber diejenigen, die aufgrund der Artikel 94 EG und 95 EG erlassen worden seien, obwohl auch sie (wenn auch nicht vorrangig oder ausschließlich) Ziele des Umweltschutzes verfolgten.

45. Das Königreich Spanien steht auf dem Standpunkt, dass die Regelung des freien Warenverkehrs in vollem Umfang auf Gibraltar anzuwenden sei. Zur Stützung dieser Auffassung macht es ebenfalls geltend, dass die Freiheit des Warenverkehrs ein grundlegendes Prinzip des Gemeinsamen Marktes sei³¹ und dass Ausnahmen von dieser Freiheit folglich eng auszulegen seien. Wenn dem aber so sei, müsse man anerkennen, dass der Ausschluss von Gibraltar vom Zollgebiet der Gemeinschaft nur zur Unanwendbarkeit des Gemeinsamen Zolltarifs auf den Außenhandel der britischen Kolonie führe, so dass Waren mit Herkunft aus Drittländern, die nach Gibraltar eingeführt würden, von Zöllen befreit seien. Demgegenüber sei im Handel zwischen Gibraltar und dem Rest der Gemeinschaft das Verbot von Zöllen und

ebenso das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen oder von Maßnahmen gleicher Wirkung anzuwenden.

46. Diese Auslegung stützt die spanische Regierung auf die geltende Regelung für Ceuta und Melilla aufgrund der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge³². Auch diese beiden afrikanischen Städte seien vom Zollgebiet der Gemeinschaft gemäß Artikel 1 des Protokolls Nr. 2 betreffend die Kanarischen Inseln und Ceuta und Melilla³³ in der Anlage zur Beitrittsakte 1985 ausgenommen; trotzdem seien Waren mit Ursprung in Ceuta und Melilla bei der Einfuhr in das Zollgebiet der Gemeinschaft vollkommen von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung befreit — und umgekehrt (Artikel 2 und 6 dieses Protokolls). Daraus sei folglich abzuleiten, dass der Ausschluss vom Zollgebiet der Gemeinschaft ausschließlich zur Nichtanwendung der Abgaben des Gemeinsamen Zolltarifs auf die aus Drittländern eingeführten Waren führe und jede Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr fehle.

47. Was sodann die Anwendbarkeit der Artikel 94 EG und 95 EG auf Gibraltar betrifft, ergänzt die spanische Regierung, die im Übrigen Ähnliches vorbringt wie die Kommission, insbesondere, dass die Zu-

31 — Vgl. insbesondere Urteile vom 24. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83 (Rewe, Slg. 1984, 1229) und vom 17. Mai 1994 in der Rechtssache C-41/93 (Frankreich/Kommission, Slg. 1994, I-1829).

32 — ABl. 1985, L 302, S. 27 ((nachstehend: Beitrittsakte 1985).

33 — ABl. L 302, S. 400, nachstehend: Protokoll Nr. 2 betreffend die Kanarischen Inseln, Ceuta und Melilla.

ständigkeiten der Gemeinschaft nach diesen Bestimmungen auf die Schaffung des Binnenmarkts als *Ganzes* betrachtet ausgerichtet seien. Zur Schaffung eines einheitlichen Marktes ohne Binnengrenzen könne man nämlich nur gelangen, wenn man gemeinsam die Beseitigung der Hindernisse für *sämtliche* Freiheiten des Verkehrs der Produktionsfaktoren anstrebe. Wenn daher angenommen werde, dass das Gebiet von Gibraltar vollkommen von der Freiheit des Warenverkehrs ausgeschlossen sei, müsse man daraus den Schluss ziehen, dass die britische Kolonie vom gesamten Binnenmarkt ausgeschlossen sei, weil nicht nur diese, sondern auch alle anderen Freiheiten nicht zur Anwendung gelangten.

48. Das Vereinigte Königreich schickt allgemein voraus, dass die Bestimmungen der Beitrittsakte 1972 über Gibraltar in ihrer Gesamtheit betrachtet das Ziel verfolgten, der britischen Kolonie die volle Autonomie bei der Durchführung ihrer Handelspolitik zu erhalten, die sie vor dem Beitritt des Vereinigten Königreichs zur Gemeinschaft besessen habe. Dieses Ziel sei bei den Verhandlungen nie in Frage gestellt und seine Verwirklichung eben durch den Ausschluss Gibaltars aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft und dem Anwendungsbereich der Handelspolitik der Gemeinschaft angestrebt worden (vgl. Artikel 29 und Anhang I Abschnitt 1 Nr. 4 der Beitrittsakte 1972).

49. Dank dieses Ausschlusses fänden die Bestimmungen des Vertrages über die Schaffung einer Zollunion (Artikel 23 ff. EG) auf die Kolonie keine Anwendung, und die nach Gibraltar eingeführten Waren könnten angesichts der Autonomie der

Handelspolitik Gibaltars nicht als im freien Verkehr der Gemeinschaft im Sinne von Artikel 24 EG befindlich betrachtet werden. Wenn dem aber so sei, könnten auf den Handel zwischen Gibraltar und der übrigen Gemeinschaft auch die Bestimmungen der Artikel 28 ff. EG über das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und von Maßnahmen gleicher Wirkung im Warenhandel nicht zur Anwendung gelangen, und zwar wegen der ausdrücklichen Festlegung des Artikels 23 Absatz 2 EG, der die Anwendung dieser Verbote auf Waren im freien Verkehr beschränke. Im Übrigen bestimme Artikel 28 der Beitrittsakte 1972 im Gleichklang mit dieser Regelung und zu ihrer Ergänzung, dass die Rechtsakte zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik und der gemeinsamen Handelspolitik im Agrarsektor auf Gibraltar nicht anwendbar seien; damit werde dem Abschluss der britischen Kolonie von der Regelung des freien Warenverkehrs auch in diesem Sektor Rechnung getragen.

50. Natürlich sei dem Vereinigten Königreich der Grundsatz der engen Auslegung von Ausnahmen von der Anwendung der Bestimmungen des Vertrages nicht unbekannt, doch sei dieser Grundsatz in der vorliegenden Rechtssache nicht relevant. Wenn, wie man gesehen habe, die Bestimmungen der Beitrittsakte 1972 über Gibraltar zur Nichtanwendung sämtlicher Vorschriften des Vertrages über den freien Warenverkehr führten, ergebe sich daraus nach elementaren Erwägungen der Logik und der Gerechtigkeit, dass auch die Vorschriften des abgeleiteten Rechts zur Ausgestaltung dieser Freiheit nicht anwendbar seien.

51. Zu den Zuständigkeiten der Artikel 94 EG und 95 EG weist das Vereinigte Königreich darauf hin, dass ihre Zielrichtung die Beseitigung von Hindernissen des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs sei. Folglich könnten die auf diese Bestimmungen gestützten Rechtsakte zur Beseitigung von Hindernissen für den Warenverkehr nur auf die Teile des Gemeinschaftsgebiets Anwendung finden, in denen sich die Waren nach dem Willen des Vertrages im freien Verkehr befänden. Dies aber treffe für Gibraltar bekanntlich nicht zu, so dass es keinerlei Grund gebe, der die Anwendung dieser Rechtsakte auf den Handel zwischen Gibraltar und der übrigen Gemeinschaft rechtfertigen könnte.

52. Folgte man dem Standpunkt der Kommission, so gelangte man zu dem sinnwidrigen Ergebnis, dass der Status, den die Beitrittsakte 1972 Gibraltar habe erhalten wollen, d. h. den eines Gebiets mit eigenständiger Handelspolitik im Warenverkehr, im Kern ausgehöhlt würde. Die Anwendung der auf der Grundlage der Artikel 94 EG und 95 EG erlassenen Richtlinien zum Warenverkehr würde nämlich Gibraltar daran hindern, Waren aus Drittländern einzuführen, die nicht den Anforderungen dieser Richtlinien entsprächen.

53. Das Vereinigte Königreich weist schließlich das Vorbringen der Kommission zurück, wonach die in diesem Verfahren streitigen Richtlinien in Gibraltar angewend-

bar sein müssten, weil sie neben den Zielen des Binnenmarktes auch Umweltziele verfolgten. Bekanntlich habe der Gerichtshof insoweit klargestellt, dass zum einen die Ziele des Binnenmarktes eine notwendige und ausreichende Bedingung für den gültigen Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme nach Artikel 95 EG seien und dass zum anderen diese Ziele vorrangig sein müssten, selbst wenn die Richtlinie neben ihnen Ziele des Schutzes der Personen und der Umwelt verfolge³⁴. Mithin könne eine auf Artikel 95 EG gestützte Harmonisierungsmaßnahme, die den Warenverkehr betreffe, nie auf Gibraltar angewandt werden, auch wenn sie begleitend Ziele des Umweltschutzes verfolge.

D — *Stellungnahme*

54. Bei der Beurteilung der bisher dargestellten Standpunkte werde ich mich an die Abfolge der bisherigen Darstellung halten. Ich werde somit vor allem prüfen, ob der Ausschluss Gibaltars vom Zollgebiet der Gemeinschaft auch zu seinem Ausschluss vom Anwendungsbereich der Bestimmungen des Vertrages führt, die den freien Warenverkehr sicherstellen sollen, um mich dann der Frage der Anwendbarkeit der Richtlinien nach den Artikeln 94 EG und 95 EG zu widmen, die Hindernisse

34 — Vgl. insbesondere Urteil vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-376/98 (Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 2000, I-8419, Randnrn. 84 bis 88).

für den Warenverkehr beseitigen sollen. Schließlich ist für den Fall, dass diese Anwendbarkeit auszuschließen ist, die weitere Frage zu stellen, ob eine ähnliche Schlussfolgerung auch für die Richtlinien zu ziehen wäre, die zwar als Hauptziel die Beseitigung von Hindernissen für den Warenverkehr aufweisen, aber auch mit dem Binnenmarkt nicht zusammenhängende Ziele verfolgen (im vorliegenden Fall Ziele der Umweltpolitik).

samen Handelspolitik wie ein Drittland anzusehen ist³⁵. In diesem Punkt herrscht Streit daher vor allem zwischen Spanien und dem Vereinigten Königreich.

a) Die Regelung des Warenverkehrs zwischen Gibraltar und der übrigen Gemeinschaft

55. Zu diesem Punkt möchte ich vor allem bemerken, dass zumindest zwischen der Klägerin und dem beklagten Mitgliedstaat insoweit keine wirkliche Meinungsverschiedenheit bestehen dürfte. Der Standpunkt des Vereinigten Königreichs, dass die Gemeinschaftsbestimmungen über den freien Warenverkehr nicht auf Gibraltar anzuwenden seien, ist in Wirklichkeit von der Kommission nie bestritten worden. Diese hat sich vielmehr bei der Beantwortung einiger Anfragen von Parlamentsabgeordneten genau in diesem Sinne geäußert und auch klargestellt, dass Gibraltar eigenständig seine eigene Handelspolitik auch im Verhältnis zur übrigen Gemeinschaft bestimmt und für die Anwendung von Maßnahmen der gemein-

56. Nach dieser Klarstellung komme ich nun zum Inhalt der Frage und beginne mit dem Hinweis, dass aufgrund des Vertrages das Verbot der Erhebung von Zöllen und zollgleichen Abgaben sowie der Festlegung mengenmäßiger Beschränkungen und von Maßnahmen gleicher Wirkung für Waren mit Herkunft aus den Mitgliedstaaten und

35 — Vgl. Antwort des Kommissars De Clercq auf die schriftlichen Anfragen Nrn. 1823/84, 1824/84 und 1825/84 (ABl. 1985, C 341, S. 1). Bei dieser Gelegenheit antwortete die Kommission auf die Anfrage, ob u. a. „als Ergebnis des bevorstehenden Beitritts Spaniens zur Gemeinschaft ... das Recht für solche Großhandelsverkäufe nicht dadurch eingeschränkt würde, dass die spanischen Exporteure eine Konzession besitzen müssten, weil der Bedarf in Gibraltar von den dortigen Lieferanten ausreichend gedeckt wird“, wie folgt: „Die Bestimmungen der Beitrittsakte von 1972 und insbesondere der Ausschluss Gibraltors aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft haben zur Folge, dass einerseits die Bestimmungen des EWG-Vertrags über den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft auf Gibraltar nicht Anwendung finden und dass andererseits dieses Gebiet im Zusammenhang mit den Rechtsakten der gemeinsamen Handelspolitik, welche direkt die Einfuhr und die Ausfuhr der Waren betreffen, als Drittland behandelt wird. ... Die Regelung, die Gibraltar bei der Einfuhr von Waren aus Spanien oder den übrigen Mitgliedstaaten anwenden wird, fällt ... unter seine eigene Handelspolitik ... Die Kommission weist ferner darauf hin, dass die Bestimmungen des EWG-Vertrags und das Folgerecht aufgrund Artikel 227 Absatz 4 dieses Vertrages auf Gibraltar Anwendung finden, sieht man von den in der Beitrittsakte von 1972 vorgesehenen Ausnahmen ab. Diese Bestimmungen — die unter anderem den freien Dienstleistungsverkehr und das Niederlassungsrecht betreffen — gelten folglich vom Beitritt an für die erweiterte Gemeinschaft.“ (Hervorhebung von mir)
In der Folge bestätigte 1989 die Antwort von Herrn Bangemann im Namen der Kommission auf eine Anfrage betreffend „Lästige Kontrollen an der Grenze zwischen Gibraltar und Spanien“ (14. März 1989, ABl. C 262, S. 10) diesen Standpunkt: „Gibraltar gehört zwar zu dem Gebiet, auf das die Verträge zur Gründung der Gemeinschaft Anwendung finden, nicht aber zum Zollgebiet der Gemeinschaft. Die Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr gelten daher nicht für den Handel zwischen Gibraltar und Spanien, und die Waren aus diesem Gebiet unterliegen in der Gemeinschaft der gemeinsamen Einfuhrregelung. Die in den Gemeinschaftsbestimmungen vorgesehenen Erleichterungen für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr gelten somit am Grenzübergang zwischen Gibraltar und Spanien nicht.“ (Hervorhebung von mir)

für diejenigen gilt, die aus Drittländern stammen und sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden. Um feststellen zu können, ob der Handel zwischen Gibraltar und der übrigen Gemeinschaft der Regelung des freien Warenverkehrs unterliegt, muss daher zum einen ermittelt werden, ob bei in Gibraltar hergestellten Waren von einem Ursprung in einem Mitgliedstaat gesprochen werden muss, und zum anderen, ob die nach Gibraltar eingeführten Waren als im freien Verkehr eines Mitgliedstaats im Sinne der Artikel 23 EG und 24 EG befindlich angesehen werden können.

57. Ich beginne mit dem letzten Punkt und erinnere daran, dass Waren mit Herkunft aus Drittländern im Sinne von Artikel 24 EG als im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich betrachtet werden, wenn in diesem Staat die Einfuhrformalitäten erledigt, die handelspolitischen Maßnahmen zur Anwendung gebracht und die Erhebung der Zölle durchgeführt wurden (vgl. Artikel 79 des Zollkodex), wobei zu beachten ist, dass diese Zölle nach dem Gemeinsamen Zolltarif festgesetzt werden (Artikel 23 EG, Artikel 20 Absatz 1 des Zollkodex).

58. Nun ist unbestritten, dass, da Gibraltar nicht zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehört, Waren mit Herkunft aus Drittländern, die nach Gibraltar eingeführt werden, nicht dem Zoll nach dem Gemeinsamen Zolltarif unterliegen, sondern dem Zoll, den die lokalen Behörden gegebenenfalls selbständig festgelegt haben. Außerdem gelten infolge des Ausschlusses von Gibraltar von der Zollunion für keine der dort eingeführten Waren die Maßnahmen der gemeinsamen Handelspolitik.

Folglich befinden sich die in Gibraltar eingeführten Waren nicht im freien Verkehr in einem Mitgliedstaat im Sinne des Artikels 24 EG.

59. Was schließlich die Frage betrifft, ob Waren mit Ursprung in Gibraltar im Sinne des Artikels 23 Absatz 2 EG aus einem Mitgliedstaat stammen, so scheint mir auf der Hand zu liegen, dass sie verneint werden muss, weil nur die im Zollgebiet eines Mitgliedstaats und damit im Zollgebiet der Gemeinschaft hergestellten Waren von dorthier „stammen“ können.

60. Dieses Gebiet deckt sich nämlich, wie ich bereits erwähnt habe (oben, Nr. 10), in voller Übereinstimmung mit der Zielsetzung des Artikels 23 EG mit dem Zollgebiet der einzelnen Mitgliedstaaten, auch wenn es möglicherweise vom Umfang der territorialen Souveränität der Staaten abweicht (Artikel 3 des Zollkodex). Außerdem sind gemäß Artikel 4 des Zollkodex „Gemeinschaftswaren Waren, die vollständig *im Zollgebiet der Gemeinschaft gewonnen oder hergestellt* worden sind“, sowie „aus *nicht zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehörenden Ländern oder Gebieten eingeführte Waren, die in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt* worden sind“³⁶.

36 — Hervorhebung von mir.

61. Wenn dem so ist, können augenscheinlich Waren mit Ursprung in Gibraltar nicht als „Gemeinschaftswaren“ angesehen werden, weil sie nicht im Zollgebiet der Gemeinschaft hergestellt worden sind; sie können es nur unter Umständen dann werden, wenn sie im Gemeinschaftsgebiet in den freien Verkehr gelangt sind.

62. Übrigens bestätigen die speziell im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik erlassenen Maßnahmen, dass Gibraltar für die Zwecke der Gemeinschaftsvorschriften über den Warenverkehr wie ein Drittland behandelt werden muss. Bevor nämlich zum einen die Abkommen von Marrakesch weltweit das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen wiederbelebten und zur Änderung der entsprechenden Vorschriften der gemeinsamen Handelspolitik zwangen, sah die mit der Verordnung Nr. 288/82 festgelegte Gemeinschaftsregelung für Einfuhren ausdrücklich die Möglichkeit vor, für Waren mit Herkunft aus dem Gebiet von Gibraltar bei der Einfuhr in das Zollgebiet der Gemeinschaft mengenmäßige Beschränkungen vorzuschreiben (Artikel 1 Absatz 2 und Anhang I, vgl. oben, Nrn. 23 und 24). Zum anderen ist Gibraltar in das mit der Verordnung Nr. 2501/2001 geschaffene allgemeine Präferenzschema aufgenommen worden, und aus der Kolonie stammende Waren werden somit wie Waren eines Drittlandes behandelt und kommen in der Gemeinschaft in den Genuss der in dieser Verordnung festgelegten Präferenzzollsätze (Artikel 2 und Anhang I).

63. Im Übrigen muss ich der beklagten Regierung beipflichten, wenn sie ausführt, dass die Geltung der für den Warenhandel mit Drittländern geltenden Vorschriften für die Waren mit Herkunft aus Gibraltar eine offensichtliche Voraussetzung der für die britische Kolonie festgelegten Bestimmungen der Beitrittsakte 1972 ist. Insbesondere ist anzumerken, dass nach der förmlichen Streichung des Vereinigten Königreichs und der von ihm abhängigen Gebiete einschließlich Gibaltars von der Liste der Drittländer, deren Waren nach Maßgabe der mit der Verordnung Nr. 1025/70 eingeführten Liberalisierungsregelung für Einfuhren in der Gemeinschaft zugelassen werden (Anhang I, Abschnitt 1 Nr. 4 der Beitrittsakte 1972, vgl. oben, Nr. 19), in Anhang II dieser Beitrittsakte ausdrücklich festgelegt wurde, dass Waren mit Herkunft aus Gibraltar bei ihrer Einfuhr in das Zollgebiet der Gemeinschaft jedenfalls in den Genuss einer ähnlichen Regelung zur Liberalisierung der Einfuhr kommen müssen, wie sie für Waren aus Drittländern gilt, auf die die besagte Verordnung anzuwenden ist (vgl. oben, Nr. 20). Auch mir scheint nun, wie das Vereinigte Königreich bereits bemerkt hat, dass eine solche Klarstellung überhaupt nicht erforderlich gewesen wäre, wenn Waren mit Ursprung in Gibraltar als Gemeinschaftswaren behandelt würden und auf sie folglich die Gemeinschaftsregelung des freien Warenverkehrs anzuwenden wäre.

64. Die Bemerkungen der spanischen Regierung zu einer solchen Schlussfolgerung, die eine angebliche Parallelität der für die britische Kolonie und der für die spanischen Territorien von Ceuta und Melilla geltenden Regelung nahe legen wollen, halte ich nicht für überzeugend. Zwar sind

die beiden spanischen Städte vom Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeschlossen, während die von dort stammenden Waren in die übrige Gemeinschaft unter Befreiung von Gemeinschaftszöllen eingeführt werden dürfen. Indessen werden die aus Ceuta und Melilla stammenden Waren gemäß Artikel 1 des Protokolls Nr. 2 betreffend die Kanarischen Inseln, Ceuta und Melilla³⁷ nicht als „im freien Verkehr“ im Zollgebiet der Gemeinschaft im Sinne der Artikel 23 EG und 24 EG befindlich betrachtet, so dass die Freiverkehrsregelung, die für Waren mit Herkunft aus diesen spanischen Territorien gilt, nicht auf einer schlichten Anwendung des Vertrages beruht. Sie ist vielmehr Folge der Schaffung einer Freihandelszone, die zum einen das Zollgebiet der Gemeinschaft, zum anderen die beiden spanischen Enklaven umfasst (Artikel 2 Absatz 1³⁸ und 6 Absatz 1³⁹ des Protokolls Nr. 2 betreffend die Kanarischen

Inseln, Ceuta und Melilla). Meines Erachtens folgt daraus, dass die für Ceuta und Melilla geltende Regelung nicht etwa die hier vertretene Auslegung der für Gibraltar geltenden Regelung entkräftet, sondern im Gegenteil ihre Richtigkeit bestätigt: Der Ausschluss vom Zollgebiet der Gemeinschaft führt zur Unanwendbarkeit der Bestimmungen des Vertrages über den Warenhandel, falls nicht Vorschriften ausdrücklich das Gegenteil festlegen.

65. Zu diesem Punkt darf ich daher als Ergebnis festhalten, dass zwischen Gibraltar und der übrigen Gemeinschaft kein freier Warenverkehr herrscht oder, anders gesagt, dass die Gemeinschaftsbestimmungen des Titels I des Dritten Teils des Vertrages über den freien Warenverkehr nicht für Gibraltar gelten.

b) Die Geltung der Binnenmarkttrichtlinien für Gibraltar

66. Im Kern der Auseinandersetzung zwischen der Kommission und dem Vereinigten Königreich stehen indessen, wie ich bereits angedeutet habe, die nach den Artikeln 94 EG und 95 EG erlassenen Maßnahmen und deren Anwendbarkeit auf Gibraltar.

37 — Hiernach gilt: „(1) Waren mit Ursprung auf den Kanarischen Inseln oder in Ceuta und Melilla sowie Waren aus dritten Ländern, die nach den Kanarischen Inseln oder nach Ceuta und Melilla im Rahmen der dort auf sie anwendbaren Regelungen eingeführt werden, gelten bei ihrer Abfertigung zum freien Verkehr im Zollgebiet der Gemeinschaft nicht als Waren, die die Voraussetzungen der Artikel 9 und 10 des EWG-Vertrages erfüllen, oder als im Sinne des EGKS-Vertrages im freien Verkehr befindliche Erzeugnisse. (2) Die Kanarischen Inseln sowie Ceuta und Melilla gehören nicht zum Zollgebiet der Gemeinschaft. (3) Die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane über Zollbestimmungen für den Außenhandel gelten unter denselben Bedingungen für den Warenverkehr zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft einerseits und den Kanarischen Inseln und Ceuta und Melilla andererseits, sofern in diesem Protokoll nicht etwas anderes bestimmt ist. (4) Autonome oder vertragsmäßige Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane in der gemeinsamen Handelspolitik, die mit der Einfuhr oder Ausfuhr von Waren unmittelbar verbunden sind, gelten nicht für die Kanarischen Inseln und Ceuta und Melilla, sofern in diesem Protokoll nicht etwas anderes bestimmt ist. (5) Die Gemeinschaft wendet in ihrem Warenverkehr mit den Kanarischen Inseln und mit Ceuta und Melilla bei den unter Anhang II des EWG-Vertrages fallenden landwirtschaftlichen Erzeugnissen dieselbe allgemeine Regelung wie gegenüber dritten Ländern an, sofern in der Beitrittsakte einschließlich dieses Protokolls nicht etwas Anderes bestimmt ist.“

38 — „Vorbehaltlich der Artikel 3 und 4 sind Waren mit Ursprung auf den Kanarischen Inseln oder in Ceuta und Melilla nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 bei ihrer Abfertigung zum freien Verkehr im Zollgebiet der Gemeinschaft von Zöllen befreit.“

39 — „Waren mit Ursprung im Zollgebiet der Gemeinschaft sind nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 bei ihrer Einfuhr nach den Kanarischen Inseln oder nach Ceuta und Melilla von Zöllen und von Abgaben gleicher Wirkung befreit.“

67. Wie wir sahen, hält das Vereinigte Königreich deren Anwendbarkeit für ausgeschlossen, weil die betreffenden Maßnahmen die Freiheit des Warenverkehrs fördern sollen, d. h. eine Freiheit, die sich nicht auf Gibraltar erstreckt.

68. Für die Kommission hingegen geht ein solcher Ausschluss zu weit über den Grundsatz hinaus, der eine enge Auslegung der Ausnahmen von allgemeinen Grundsätzen fordert, und steht damit im Widerspruch zu ihm. Für die spanische Regierung ergibt sich aus der Einheitlichkeit des Begriffes des Binnenmarktes die Unteilbarkeit der im Vertrag vorgesehenen Freiheiten mit der Folge, dass, wenn eine von ihnen nicht gilt, auch die anderen nicht gelten können.

69. Dieser Einwand beruht offensichtlich auf dem Gedanken, dass Harmonisierungsmaßnahmen, die jeweils Waren, Personen, Dienstleistungen oder Kapital betreffen, ihrer Funktion nicht voll gerecht würden, wenn sie nur die eine oder die andere der entsprechenden Freiheiten fördern würden, sondern in einem globalen Rahmen bewertet werden müssten in dem Sinne, dass sie Teil eines einheitlichen und komplexen Plans seien, der auf die Schaffung und das Funktionieren des einheitlichen Marktes gerichtet sei. Folglich dürfe man nicht so sehr von Harmonisierungsmaßnahmen sprechen, die jede für sich der Beseitigung von Hindernissen für den freien Verkehr der Waren, Personen, Dienstleistungen oder des Kapitals dienen, sondern von Maßnahmen, die sämtlich und jede für sich diesen einheitlichen Plan verwirklichen sollten.

70. Dieser Einwand, so anregend er sein mag, scheint mir nicht überzeugend zu sein,

zumindst nicht für die Zwecke, die uns hier interessieren. Wenn auch sicherlich richtig ist, dass das Konzept des Binnenmarkts ein einheitliches Konzept ist und in sich alle genannten Freiheiten einschließt, so bedeutet dies nämlich meines Erachtens nicht, dass dieser Markt im Vergleich zu diesen Freiheiten ein aliud wäre, und erst recht nicht, dass diese sich mit ihrer eigenen Spezifität in ihm vermischen, bis sie ununterscheidbar geworden sind.

71. Eine solche Auffassung widerspricht übrigens bereits einem offenkundigen textlichen Befund, dem Umstand nämlich, dass unterschiedliche Bestimmungen für die Schaffung der verschiedenen Freiheiten maßgebend sind. In Wirklichkeit ist aber diese Unterschiedlichkeit der Bestimmungen nur ein Reflex der begrifflichen und systematischen Eigenständigkeit der einzelnen Freiheiten, deren Verwirklichung in der Tat recht unterschiedlichen Instrumenten, Modalitäten, Fristen und Bedingungen anvertraut ist.

72. Ohne mich über diesen Punkt weiter auslassen zu wollen, möchte ich nur darauf hinweisen, dass der betreffende Einwand gerade in Bezug auf die Aspekte, die im vorliegenden Verfahren maßgebend sind, durch das geltende Recht widerlegt wird. Auch wenn es zutrifft, dass ein auf alle vier der genannten Freiheiten ausgedehnter Binnenmarkt ein *allgemein* von der Gemeinschaft verfolgtes Ziel darstellt, so ist es doch nicht notwendig richtig, dass dies *für die ganze Gemeinschaft* gilt. Es finden sich nämlich Gebiete in der Gemeinschaft, die ausdrücklich von der einen oder anderen dieser Freiheiten ausgenommen sind, ohne

dass die Anwendbarkeit der anderen auch nur im Mindesten in Zweifel gezogen würde. Man braucht nur an den Fall der Kanalinseln und der Insel Man zu denken, um zwei Besitzungen der britischen Krone zu nennen, oder an den Fall der Ålandinseln nach dem Beitritt Finnlands: Für diese Gebiete gelten in der Tat die Bestimmungen über den freien Warenverkehr, aber nicht die über die Freizügigkeit der Personen oder den freien Dienstleistungsverkehr, wie sich aus den Artikeln 1 und 2 des Protokolls Nr. 3 betreffend die Kanalinseln und die Insel Man⁴⁰ bzw. Artikel 1 des Protokolls Nr. 2 (zur Beitrittsakte 1994) über die Ålandinseln⁴¹ ergibt.

für Gebiete, die in einer besonderen Lage sind, wie dies bei Gibraltar der Fall ist, auch eine besondere Regelung vorsieht, nach der die Freiheiten des Verkehrs abweichend von der allgemeinen Regelung verteilt sind. Im vorliegenden Fall verfolgt diese gerade das Ziel einer Verschmelzung des Marktes von Gibraltar und der übrigen Gemeinschaft in einem Raum ohne Binnengrenzen, soweit es den Dienstleistungsverkehr, die Freizügigkeit der Personen und den Kapitalverkehr angeht, nimmt aber aus den bereits mehrfach genannten Gründen den Warenverkehr davon aus.

73. Es erscheint mir daher weder befremdlich noch ungewöhnlich, dass der Vertrag

74. Wenn dem so ist, folgt daraus aber notwendig, dass auch Richtlinien nach den Artikeln 94 EG und 95 EG, die nationale Vorschriften über den Warenverkehr harmonisieren und daher in erster Linie der Schaffung der entsprechenden Freiheit dienen sollen, nicht für Gibraltar gelten können, ohne dass gegen die Gibraltar ausdrücklich vorbehaltene Regelung — Abschluss Gibaltars vom freien Warenverkehr — verstoßen würde.

40 — Protokoll Nr. 3 betreffend die Kanalinseln und die Insel Man, ABl. 1972, L 73, S. 164.

Artikel 1 Absatz 1: „Die Gemeinschaftsregelung für Zölle und mengenmäßige Beschränkungen, insbesondere die Regelung der Beitrittsakte, findet auf die Kanalinseln und die Insel Man in gleicher Weise wie auf das Vereinigte Königreich Anwendung. ...“

Artikel 2: „Die Rechte, welche die Staatsangehörigen dieser Gebiete im Vereinigten Königreich genießen, werden durch die Beitrittsakte nicht berührt. Für sie gelten jedoch nicht die Gemeinschaftsbestimmungen über die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr.“

41 — Protokoll Nr. 2 über die Ålandinseln zur Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schwedens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, ABl. 1994, C 242, S. 164.

Artikel 1: „Die Bestimmungen des EG-Vertrags lassen die Anwendung der am 1. Januar 1994 in Bezug auf die Ålandinseln geltenden Bestimmungen unberührt, die Folgendes betreffen:

— die — in nicht diskriminierender Weise anzuwendende — Einschränkung des Rechts natürlicher Personen, die nicht regionalen Bürgerstatus (hembydsraett/kotiseutuoikeus) der Ålandinseln besitzen, sowie juristischer Personen, ohne Genehmigung der zuständigen Behörden der Ålandinseln auf diesen Inseln Grundeigentum zu erwerben und zu besitzen;

— die — in nicht diskriminierender Weise anzuwendende — Einschränkung des Rechts natürlicher Personen, die nicht regionalen Bürgerstatus (hembydsraett/kotiseutuoikeus) der Ålandinseln besitzen, oder juristischer Personen, sich ohne Genehmigung der zuständigen Behörden der Ålandinseln auf den Ålandinseln niederzulassen oder dort Dienstleistungen zu erbringen.“

75. Man braucht sich übrigens nur vorzustellen, was geschehen würde, wenn man sich für die entgegengesetzte Lösung entschied, wobei als Beispiel die erste der Richtlinien dienen kann, deren ausgebliebene Umsetzung die Kommission beanstandet, nämlich die Richtlinie 67/548/EWG über die Einstufung, Ver-

packung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe. Diese Richtlinie sieht bekanntlich vor, dass gefährliche Stoffe nur in den Handel gebracht werden dürfen, wenn die Kennzeichnung der Verpackung und die Einstufung den harmonisierten Erfordernissen entsprechen, wobei u. a. der Name des Stoffes, seine Herkunft, die Symbole und die Hinweise bezüglich seiner Gefährlichkeit und damit verbundener Risiken unter Einhaltung der detaillierten Bestimmungen der Richtlinie anzugeben sind. Hielte man es nun für richtig, dass diese Regelung auch auf Gibraltar auszudehnen sei, so würde es sich als unmöglich erweisen, nach dort Waren aus einem Drittland für den Vertrieb einzuführen, die den Erfordernissen nach der Richtlinie nicht entsprechen, wenn man nicht zuvor Vorkehrungen für ihre Neuverpackung entsprechend ihrer ordnungsgemäßen Einstufung nach Maßgabe der harmonisierten technischen Vorschriften trafe. Das aber würde ganz offensichtlich dem Gibraltar zuerkannten Status und insbesondere der in der Beitrittsakte vorgesehenen Regelung widersprechen, mit der die Selbständigkeit Gibaltars im Bereich der Handelspolitik sichergestellt werden sollte, wie sie dem Gebiet vor dem Beitritt des Vereinigten Königreichs zur Gemeinschaft zustand.

76. Ein anderes Beispiel lässt sich den Richtlinien über die Geräuschemission von Baumaschinen und -geräten entnehmen, um die es u. a. in der vorliegenden Rechtssache geht (ich beziehe mich auf die Rahmenrichtlinie 79/113 und die Durchführungsrichtlinien wie die Richtlinien 84/533 oder 84/534 oder auch die Richtlinien 84/535, 84/536, 85/537 usw.). Wenn nämlich solche Richtlinien für Gibraltar gelten sollten, wäre tatsächlich de facto die Einfuhr lauter, aber preiswerter Motorcompressoren, Elektrogeräte, Pressluft-

hämmer und anderer ähnlicher Gerätschaften in dieses Gebiet z. B. aus dem benachbarten Marokko ausgeschlossen. Sie dürften im Gebiet von Gibraltar nicht in den Handel gebracht werden, wenn nicht zuvor für Geräuschdämmung und die Erteilung der Gemeinschaftsbescheinigung durch eine zuständige Einrichtung Sorge getragen worden wäre. Auch in einem solchen Fall hätten wir es daher mit einem Verstoß gegen die für Gibraltar vorgesehene Sonderregelung zu tun.

77. Ich meine daher sagen zu können, dass der Ausschluss Gibaltars vom freien Warenverkehr notwendig dazu führt, dass für dieses Gebiet nicht einmal die auf Artikel 94 EG und 95 EG gestützten Richtlinien gelten, mit denen nationale Vorschriften über den Warenverkehr harmonisiert werden sollen.

78. Diese Schlussfolgerung scheint mir zwingend zu sein, wenn es um Richtlinien geht, deren Hauptzweck die Schaffung der Verkehrsfreiheit ist. Es lässt sich allenfalls fragen — auch wenn diese Fallgestaltung die vorliegende Rechtssache nicht zu betreffen scheint —, ob die gleiche Schlussfolgerung sich für Richtlinien nach den Artikeln 94 EG und 95 EG aufdrängt, die in erster Linie und hauptsächlich auf die Schaffung der anderen Verkehrsfreiheiten abzielen (die, wie gesagt, sämtlich für Gibraltar gelten), aber auch, wenn auch nur nebenbei, den freien Warenverkehr fördern sollen.

79. Es ist nicht leicht, hierauf eine eindeutige Antwort zu geben. Mir scheint allerdings, dass in solchen Fällen die betreffende Harmonisierungsmaßnahme auch für das Gebiet von Gibraltar Geltung beanspruchen dürfte, und zwar nicht nur deshalb, weil die entsprechende Richtlinie nur mittelbare und beiläufige Auswirkungen auf den Warenverkehr hat, sondern vor allem wegen des Grundsatzes der engen Auslegung von Ausnahmen von der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Dieser Grundsatz dürfte in den zuvor betrachteten Fallgestaltungen kaum greifen können, weil in diesen Fällen nicht von einer wirklichen Ausnahme gesprochen werden kann, da doch der Ausschluss von Gibraltar *unmittelbare* Folge der in der Beitrittsakte festgelegten Regelung ist. In dem hier geprüften Fall hingegen ist diese Folge nicht nur nicht im Beitrittsakt vorgesehen, sondern wird im Gegenteil von ihm ausgeschlossen.

c) Die Anwendbarkeit von Richtlinien, die auch andere Ziele verfolgen

80. Dies ist aber, wie gesagt, nicht die Frage, die sich in der vorliegenden Rechtsache stellt. Hier betrifft die Frage die Richtlinien, die zwar ausschließlich den Warenverkehr zum Gegenstand haben, jedoch zugleich, wenn auch nur beiläufig, auch andere Ziele verfolgen (in diesem Fall den Schutz der Umwelt).

81. Wie ich bereits dargelegt habe, ist die Kommission der Auffassung, dass solche Richtlinien für Gibraltar anwendbar sein müssten, teils aus den Gründen, die schon

geprüft wurden, vor allem aber, weil sonst bei der räumlichen Geltung von Richtlinien, die Ziele des Umweltschutzes verfolgten, sinnwidrig differenziert würde, je nachdem, ob sie auf die Artikel 94 EG und 95 EG oder unmittelbar auf die speziell für diesen Sektor geschaffenen Rechtsgrundlagen (Artikel 174 ff. EG) gestützt seien. Eine solche Differenzierung, wendet die Kommission ein, würde zu einer partiellen Anwendung von Maßnahmen des Umweltschutzes in Gibraltar und damit zu einem sicheren Nachteil für die Kohärenz der einschlägigen Gemeinschaftspolitik führen.

82. Ich verstehe zwar die Besorgnisse der Kommission, halte jedoch gleichwohl die vom Vereinigten Königreich vertretene entgegengesetzte Auffassung für überzeugender. Für mich hat es den Anschein, dass die „sinnwidrigen“ Folgen, auf die die Kommission zu Recht hinweist, vor allem auf Gesetzgebungspraktiken der Gemeinschaft zurückzuführen sind, die für eine gewisse Zeit mehr oder weniger unumgänglich und daher mehr oder weniger gerechtfertigt waren, für die vorliegenden Zwecke aber keine Bedeutung haben können.

83. Bekanntlich hatte die Gemeinschaft in der Vergangenheit keine besondere Gesetzgebungszuständigkeit für den Umweltbereich und musste sich daher zwangsläufig auf alternative Rechtsgrundlagen stützen, darunter insbesondere auf Artikel 100 des

Vertrages (jetzt Artikel 94 EG). Mit dem 1987 erfolgten Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte hat sich die Lage indessen geändert, und die Gemeinschaft hat eine besondere Zuständigkeit zum Erlass von Maßnahmen im Bereich der Umwelt erhalten. Das Gleiche ist bekanntlich in anderen Bereichen geschehen (Verbraucherschutz, Gesundheit usw.) und hat eine beständige, aber unsichere Praxis bezüglich des Verhältnisses zwischen der Zielsetzung des Aktes und der entsprechenden Rechtsgrundlage geschaffen.

84. Bekannt ist außerdem, dass auch, wenn nicht vor allem, der Gerichtshof eine eindeutige Rechtsprechung hierzu entwickelt hat, um Missbräuchen und Mehrdeutigkeiten zu begegnen, zu denen die besagte Praxis hätte führen können. Er hat insbesondere, soweit hier von Belang, ständig bekräftigt, dass „sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen [muss]“, und dass „[z]u diesen Umständen ... insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts [gehören]“⁴². Wenn „die Prüfung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts [ergibt], dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und ... sich eine von diesen als die wesentliche oder überwiegende ausmachen [lässt], während die andere nur von untergeordneter Bedeutung ist, so ist der Rechtsakt auf nur eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf

die, die die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert“⁴³.

85. In unserem Fall führt dies offensichtlich dazu, dass eine Richtlinie, die vorrangig auf die Beseitigung von Hindernissen für die Schaffung des Binnenmarkts abzielt, also eine Richtlinie, die „tatsächlich den Zweck [hat], die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern“⁴⁴, auf die Artikel 94 EG und 95 EG und nur auf diese gestützt werden kann und dass insoweit den übrigen, von dem Akt möglicherweise nebenbei mitverfolgten Zielen keine Bedeutung zukommt.

86. Im vorliegenden Fall sind die Richtlinien selbst oder die Rechtsakte, zu deren Durchführung sie dienen (vgl. Fußnote 25 dieser Schlussanträge), sämtlich auf die Artikel 94 EG und 95 EG gestützt und zielen vorrangig, wenn nicht ausschließlich, auf die Förderung des freien Warenverkehrs ab. Aus diesem Grund müssen sie, wie ich bereits zu zeigen versucht habe, den gleichen räumlichen Anwendungsbereich

42 — Vgl. Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 zum Protokoll von Cartagena (Slg. 2001, I-9713, Randnr. 22) sowie Urteile vom 3. Dezember 1996 in der Rechtssache C-268/94 (Portugal/Rat, Slg. 1996, I-6177, Randnr. 22), vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97 (Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43) und vom 30. Januar 2001 in der Rechtssache C-36/98 (Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Randnr. 58).

43 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-36/98 (zitiert in Fußnote 42, Randnr. 59), Gutachten 2/00 (zitiert in Fußnote 42, Randnr. 23) sowie Urteile vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnrn. 19 und 21) und vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97 (Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869, Randnrn. 39 und 40).

44 — Urteil vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-376/98 (Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 2000, I-8419, Randnr. 84).

wie diese Freiheit haben; dass sie nebenbei Ziele im Zusammenhang mit dem Umweltschutz verfolgen, ändert ihre Qualifikation nicht und kann, soweit hier von Interesse, nicht zu einer Erweiterung ihres räumlichen Anwendungsbereichs über die in den Verträgen und der Beitrittsakte 1972 festgelegten Grenzen hinaus führen.

weder die Bestimmungen des Vertrages, mit denen ein System des freien Warenverkehrs eingeführt wurde, noch die auf Artikel 94 EG und 95 EG gestützten Harmonisierungsmaßnahmen, wenn sie hauptsächlich auf die Schaffung der Freiheit des Warenverkehrs ausgerichtet sind, für Gibraltar gelten können, und zwar unabhängig von anderen Zielsetzungen, die solche Maßnahmen etwa nebenbei noch verfolgen.

87. Damit soll natürlich nicht in Abrede gestellt werden, dass die Nichtanwendung solcher Richtlinien in Gibraltar die Kohärenz der Gemeinschaftspolitiken in den Bereichen gefährden kann, die nebenbei Gegenstand dieser Richtlinien sind. Um aber die von der Kommission befürchtete Wirkung zu vermeiden und die Kohärenz der Gemeinschaftspolitik sicherzustellen, darf die für Gibraltar geltende Regelung nicht angetastet werden, zumal die Kommission doch immer noch die Möglichkeit hat, falls die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen, die Zuständigkeiten wahrzunehmen, die ihr für die besonderen Bereiche übertragen wurden (für die Umwelt bekanntlich durch die Artikel 174 ff. EG), und, wenn dies angebracht ist, Maßnahmen zu erlassen, die (auch) für Gibraltar gelten.

89. Im vorliegenden Fall haben, wie das Vereinigte Königreich abschließend geltend macht, ohne Widerspruch seitens der Kommission oder der spanischen Regierung zu erfahren, alle Richtlinien, um deren Umsetzung es geht, ausschließlich die Harmonisierung nationaler Vorschriften über Waren zum Gegenstand und zielen daher nicht auf die Schaffung anderer Freiheiten des Binnenmarkts ab.

d) Abschließende Erwägungen

88. Aus den vorstehend dargelegten Gründen ist meines Erachtens festzustellen, dass

90. Folglich komme ich aus den genannten Gründen zu dem Ergebnis, dass die Klage der Kommission insgesamt abzuweisen ist.

V — Kosten

beantragt hat, sind dieser, da sie unterlegen ist, die Kosten aufzuerlegen.

91. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Vereinigte Königreich die Verurteilung der Kommission in die Kosten

92. Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung bestimmt, dass Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen. Das Königreich Spanien hat daher seine eigenen Kosten zu tragen.

VI — Ergebnis

93. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage der Kommission wird abgewiesen.
2. Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Königreich Spanien trägt seine eigenen Kosten.