

**JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
ANTONIO TIZZANO**

16 päivänä tammikuuta 2003<sup>1</sup>

Sisällys

I	Johdanto .....	I- 9484
II	Asiaa koskeva lainsäädäntö .....	I- 9485
	A Asiaa koskevat yleiset yhteisön oikeussäännöt .....	I- 9485
	a) Tavaroiden vapaa liikkuvuus ja sisämarkkinat .....	I- 9485
	b) Perustamissopimuksen alueellinen soveltamisala .....	I- 9487
	B Tulliliittoon liittyvät johdetun oikeuden säännökset .....	I- 9487
	C Gibraltaria koskevat säännökset .....	I- 9489
	a) Johdanto .....	I- 9489
	b) Vuoden 1972 liittymisasiakirja .....	I- 9489
	c) Gibraltarin sovellettavat yhteisen kauppapolitiikan toimenpiteet .....	I- 9491
	D Asianomaiset direktiivit .....	I- 9492
III	Tosiseikasto ja asian käsittelyn vaiheet .....	I- 9492
IV	Asianosaisten lausumat ja niiden arviointi .....	I- 9493
	A Johdanto .....	I- 9493
	B Kysymysten sanamuoto .....	I- 9494
	C Asianosaisten näkemykset .....	I- 9495
	D Arviointi .....	I- 9498
	a) Järjestely, joka koskee tavaroiden liikkumista Gibraltarin ja muun yhteisön välillä .....	I- 9499
	b) Sisämarkkinoita koskevien direktiivien sovellettavuus Gibraltarin .....	I- 9502
	c) Sellaisten direktiivien sovellettavuus, joilla tavoitellaan muita päämääriä .....	I- 9506
	d) Johtopäätöksiä .....	I- 9508
V	Oikeudenkäyntikulut .....	I- 9509
VI	Ratkaisuehdotus .....	I- 9509

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

## I Johdanto

1. Komissio on nostanut nyt käsiteltävässä asiassa kanteen Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan sillä perusteella, että tämä ei ole pannut useita EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla annettuja direktiivejä täytäntöön Gibraltarin alueen osalta.

2. Se katsoo erityisesti, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole antanut kyseisen alueen osalta vaarallisten aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä kesäkuuta 1967 annetun neuvoston direktiivin 67/548/ETY (jäljempänä direktiivi 67/548/ETY),<sup>2</sup> sellaisena kuin se on myöhemmin useaan kertaan muutettuna, hyvän laboratoriokäytännön periaatteiden noudattamista kemiallisten aineiden kokeissa ja periaatteiden noudattamisen todentamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 87/18/ETY (jäljempänä direktiivi 87/18/ETY),<sup>3</sup> tiettyjen neste- ja kiinteiden polttoaineiden rikkipitoisuudesta 23 päivänä maaliskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/12/ETY (jäljempänä direktiivi 93/12/ETY),<sup>4</sup> sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna, rakennuskoneiden ja -laitteiden melupäästöjen määrittämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 19 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/113/ETY (jäljempänä

direktiivi 79/113/ETY),<sup>5</sup> sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna, kompressorien sallittua äänitehotasoa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 17 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/533/ETY (jäljempänä direktiivi 84/533/ETY),<sup>6</sup> sellaisena kuin se on muutettuna, torninosturien sallittua äänitehotasoa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 17 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/534/ETY (jäljempänä direktiivi 84/534/ETY),<sup>7</sup> sellaisena kuin se on muutettuna, hitsausgeneraattorien sallittua äänitehotasoa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 17 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/535/ETY (jäljempänä direktiivi 84/535/ETY),<sup>8</sup> sellaisena kuin se on muutettuna, voimageraattorien sallittua äänitehotasoa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 17 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/536/ETY (jäljempänä direktiivi 84/536/ETY),<sup>9</sup> sellaisena kuin se on muutettuna, konekäyttöisten käsin kannateltavien betonimurskaimien ja kivihakkujen sallittua äänitehotasoa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 17 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/537/ETY (jäljempänä direktiivi 84/537/ETY),<sup>10</sup> sellaisena kuin se on muutettuna, ruohonleikkureiden sallittua äänitehotasoa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 17 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/538/ETY (jäljempänä direktiivi 84/538/ETY),<sup>11</sup> sellaisena kuin se on muutettuna, kodinkoneiden tuottamasta ilmassa kantautuvasta melusta 1 päivänä

5 — EYVL 1979, L 33, s. 15.

6 — EYVL L 300, s. 123.

7 — Ibidem, s. 130.

8 — Ibidem, s. 142.

9 — Ibidem, s. 149.

10 — Ibidem, s. 156.

11 — Ibidem, s. 171.

2 — EYVL L 196, s. 1.

3 — EYVL 1987, L 15, s. 29.

4 — EYVL L 74, s. 81.

joulukuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 86/594/ETY (jäljempänä direktiivi 86/594/ETY),<sup>12</sup> hydraulikaivureiden, köysikäyttöisten kaivureiden, puskutraktoreiden, kuormaajien ja kaivurikuormaajien aiheuttaman melun rajoittamisesta 22 päivänä joulukuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 86/662/ETY (jäljempänä direktiivi 86/662/ETY),<sup>13</sup> sellaisena kuin se on muutettuna, pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY (jäljempänä direktiivi 94/62/EY)<sup>14</sup> sekä geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annetun neuvoston direktiivin 90/220/ETY toisesta mukauttamisesta tekniseen kehitykseen 18 päivänä kesäkuuta 1997 annetun komission direktiivin 97/35/EY (jäljempänä direktiivi 97/35/EY)<sup>15</sup> noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

## II Asiaa koskeva lainsäädäntö

### A Asiaa koskevat yleiset yhteisön oikeussäännöt

a) Tavaroiden vapaa liikkuvuus ja sisämarkkinat

3. EY 3 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön toimintaan sisältyy, kuten tiedetään,

muun muassa tavaroiden tuontiin ja vientiin kohdistuvien tullien ja määrällisten rajoitusten sekä muiden vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltäminen jäsenvaltioiden välillä (a alakohta), yhteinen kauppapolitiikka (b alakohta) ja "sisämarkkinat, joille on ominaista, että tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä" (c alakohta).

4. EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan määräys toistetaan ja sen sisältöä täsmennetään EY 14 artiklassa, jonka 2 kohdassa määrätään puolestaan seuraavaa:

"Sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan tämän sopimuksen määräysten mukaisesti."

5. Perustamissopimuksen kolmannen osan I osasto, jossa käsitellään tavaroiden vapaata liikkuvuutta, alkaa EY 23 ja EY 24 artiklan yleisillä määräyksillä, joiden sanamuoto on seuraava:

"23 artikla

1. Yhteisön perustana on tulliliitto, joka käsittää kaiken tavaroiden kaupan ja mer-

12 — EYVL L 344, s. 24.

13 — EYVL L 384, s. 1.

14 — EYVL L 365, s. 10.

15 — EYVL L 169, s. 72.

kitsee, että vienti- ja tuontitullit sekä kaikki vaikutukseltaan vastaavat maksut ovat kiellettyjä jäsenvaltioiden välillä ja että toteutetaan yhteinen tullitariffi suhteessa kolmansiin maihin.

2 luvussa (EY 28—31 artikla) käsitellään jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten kieltämistä.

2. Tämän osaston 25 artiklan ja 2 luvun määräyksiä sovelletaan jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin sekä sellaisiin kolmansista maista tuleviin tuotteisiin, jotka ovat jäsenvaltioissa vapaassa vaihdannassa.

7. Mainittakoon lopuksi EY 94 ja EY 95 artikla, joiden sanamuoto on seuraava:

*”94 artikla*

*24 artikla*

Kolmansista maista tulevien tuotteiden katsotaan olevan jäsenvaltiossa vapaassa vaihdannassa, jos tuontimuodollisuuksia on noudatettu ja tuotteista on tässä jäsenvaltiossa kannettu niistä menevät tullit tai vaikutukseltaan vastaavat maksut eikä näitä tulleja tai maksuja ole kokonaan tai osittain palautettu.”

Neuvosto antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan direktiivejä jäsenvaltioiden sellaisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, jotka suoraan vaikuttavat yhteismarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan.

*95 artikla*

6. Muistutettakoon myös, että EY 23 artiklan 2 kohdassa mainitussa EY 25 artiklassa kielletään tuonti- ja vientitullit sekä vaikutukseltaan vastaavat maksut jäsenvaltioiden välillä. Niin ikään 23 artiklan 2 kohdassa mainitussa I osaston

1. Poiketen siitä, mitä 94 artiklassa määrätään, ja jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, 14 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sovelletaan seuraavia määräyksiä. Neuvosto toteuttaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa

kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

yhteisön tullikoodeksi tai pelkästään koodiksi)<sup>16</sup> 1 artiklassa rajoitetaan asetuksen kohdetta täsmentämällä seuraavaa:

— —.”

b) Perustamissopimuksen alueellinen soveltamisala

”Tullilainsäädäntö käsittää tämän koodiksin sekä sen soveltamiseksi yhteisön tasolla tai kansallisella tasolla annetut säännökset. Tullikoodeksia sovelletaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita aloja koskevien erityissäännösten soveltamista,

8. EY 299 artiklassa määrätään yleisesti EY:n perustamissopimuksen alueellisesta soveltamisalasta, ja sen 4 kohdassa vahvistetaan nyt käsiteltävän asian kannalta seuraavaa:

— yhteisön ja kolmansien maiden väliseen kauppaan,

”Tämän sopimuksen määräyksiä sovelletaan niihin Euroopassa sijaitseviin alueisiin, joiden suhteista ulkovaltoihin huolehtii jäsenvaltio.”

— tavaroihin, jotka kuuluvat Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen, Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen tai Euroopan atominenergiayhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaan.”

*B Tulliliittoon liittyvät johdetun oikeuden säännökset*

9. Yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 (jäljempänä

10. Koodeksin 3 artiklassa määritetään ”yhteisön tullialue” ja vahvistetaan se, mitä tästä oli säädetty jo aikaisemmissa yhteisön säädöksissä ja erityisesti yhteisön tullialueen määritelmästä 27 päivänä syyskuuta 1968 annetussa neuvoston asetuksessa

16 — EYVL L 302, s. 1.

N:o 1496/68/ETY (jäljempänä asetus N:o 1496/68/ETY),<sup>17</sup> sellaisena kuin se on muutettuna yhteisön eri laajentumisten yhteydessä. Tämä alue koostuu lähtökohdaisesti yksittäisten jäsenvaltioiden tullialueiden summasta: ulkopuolelle jäävät siis ne alueet, jotka kylläkin muodostavat osan jäsenvaltiosta mutta niiden ei katsota kuuluvan asianomaiseen tullialueeseen,<sup>18</sup> kun siihen sitä vastoin luetaan alueet, jotka kuuluvat jäsenvaltion tullialueeseen vaikka ne eivät muodostakaan osaa jäsenvaltios-  
ta.<sup>19</sup>

— Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan alue sekä Kanaalisaaret ja Mansaari

— —.”

11. Vuoden 1972 laajentumisen jälkeen kyseisessä säännöksessä täsmennetään nyt käsiteltävän asian kannalta erityisesti seuraavaa:

12. Tästä seuraa, että Yhdistyneen kuningaskunnan alue samoin kuin kaikki kruunun omistuksessa olevat alueet kuuluvat kokonaisuudessaan yhteisön tullialueeseen, vaikka ne eivät muodostaisikaan osaa kuningaskunnasta. Gibraltar ei sitä vastoin kuulu siihen.

”1. Yhteisön tullialueeseen kuuluvat:

13. Koodeksin 4 artiklassa puolestaan täsmennetään ”yhteisötavaroiden” määritelmää yhteisön tullilainsäädännön soveltamista varten, ja siinä säädetään seuraavaa:

— —

17 — EYVL L 238, s. 1. Asetus on myöhemmin kumottu yhteisön tullialueesta 23 päivänä heinäkuuta 1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2151/84 (EYVL L 197, s. 1), joka puolestaan on kumottu em. yhteisön tullikoodeksista annetulla neuvoston asetuksella N:o 2913/92. Ks. myös jäljempänä 18 kohta.

18 — Gibraltarin tapauksen lisäksi mainittakoon tässä yhteydessä esimerkiksi ne Italian ja Saksan alueet, jotka kuuluvat Sveitsin tullialueeseen.

19 — Erityisesti Monacon ruhtinaskunta, joka kuuluu Ranskan tullialueeseen, ja aiemmin San Marinon tasavalta, joka kuului Italian tullialueeseen siihen saakka, kunnes Euroopan talousyhteisön ja San Marinon tasavallan välisestä kauppaja- ja tulliliitosta 27 päivänä marraskuuta 1992 tehty väliaikainen sopimus (EYVL L 359, s. 14) tuli voimaan 1.12.1992.

”Tätä koodeksia sovellettaessa tarkoitetaan:

— —

7) 'yhteisötavaroilla' tavaroita, jotka on

- tuotettu kokonaan yhteisön tullialueella 23 artiklassa tarkoitetuin edellytyksin ja jotka eivät sisällä yhteisön tullialueen ulkopuolisista maista tai sen ulkopuolisilta alueilta tuotuja tavaroita,

- tuotu yhteisön tullialueen ulkopuolisista maista tai sen ulkopuolisilta alueilta ja luovutettu vapaaseen liikkeeseen,

- tuotettu yhteisön tullialueella joko ainoastaan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetuista tavaroista tai ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa tarkoitetuista tavaroista;

8) 'muilla kuin yhteisötavaroilla' muita kuin 7 alakohdassa tarkoitettuja tavaroita."

14. Koodeksin 79 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Muiden kuin yhteisötavaroiden luovutus vapaaseen liikkeeseen antaa niille yhteisötavaroiden tullioikeudellisen aseman.

Luovutus vapaaseen liikkeeseen sisältää kauppapoliittisten toimenpiteiden soveltamisen, muiden tavaran maahantuontia koskevien muodollisuuksien suorittamisen sekä lain mukaan kannettavien tullien kantamisen."

### C Gibraltar koskevat säännökset

#### a) Johdanto

15. Espanja luovutti vuonna 1713 tehdyn Utrechtin sopimuksen X artiklalla Gibraltarin Isolle-Britannialle, ja sillä on ollut vuodesta 1830 lähtien *Crown Colonyn* (*British Overseas Territory*) asema. Kaupungin hallintoa koskee tunnetusti vuoden 1969 *Gibraltar Constitution Order*, jonka johdanto-osassa se määritetään "osaksi Hänen Majesteettinsa valtakuntaa" (part of Her Majesty's dominions). Vaikka kyseisen siirtokunnan demokraattisesti valituille paikalliselimille on siirretty merkittäviä itsemääräämisoikeuksia, emämaalla on edelleen suhteita ulkovaltoihin, puolustusta ja yleistä turvallisuutta koskeva toimivalta.

#### b) Vuoden 1972 liittymisasiakirja

16. Liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan, joka kuuluu Tanskan kuningaskunnan,

Irlannin, Norjan kuningaskunnan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittymisestä Euroopan yhteisöön liittyviin asiakirjoihin (jäljempänä vuoden 1972 liittymisasiakirja tai liittymisasiakirja),<sup>20</sup> 28 artiklassa määrätään Gibraltarin erityisaseman osalta seuraavaa:

luettelon ensimmäinen osa koskee tullilainsäädäntöä ja että sitä muutetaan edellä (11 kohta) kuvatulla tavalla, jotta asetuksen N:o 1496/68/ETY sisältävää yhteisön tullialueen määritelmää mukautettaisiin Yhdistyneen kuningaskunnan liittyttyä yhteisöön. Gibraltar jää siis kyseisen alueen ulkopuolelle.

”ETY:n perustamissopimuksen liitteessä II lueteltuja tuotteita<sup>21</sup> ja tuotteita, joiden yhteisöön suuntautuvaan tuontiin sovelletaan yhteisen maatalouspolitiikan soveltamisen seurauksena erityistä lainsäädäntöä, koskevia yhteisön toimielinten toimia sekä liikevaihtoveroon liittyvän jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamistoimia ei sovelleta Gibraltarin, ellei neuvosto päättä asiasta yksimielisesti toisin komission tekemän ehdotuksen perusteella.”

17. Kyseisen asiakirjan 29 artiklassa määrätään puolestaan seuraavaa:

”Tämän asiakirjan liitteessä I olevassa luettelossa mainitut asiakirjat ovat kyseisessä liitteessä yksilöityjen mukautusten kohteena.”

18. Todettakoon nyt käsiteltävän asian kannalta erityisesti, että liitteessä I olevan

19. Todettakoon lisäksi edelleen nyt käsiteltävän asian kannalta, että vuoden 1972 liittymisasiakirjassa on poistettu Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja siitä riippuvaisia alueita eli myös Gibraltarista koskeva maininta niihin kolmansiin maihin kuuluvien alueiden luettelosta, joihin sovelletaan tuontiin kolmansista maista sovellettavasta yhteisestä järjestelmästä 25 päivänä toukokuuta 1970 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1025/70 (jäljempänä asetus N:o 1025/70)<sup>22</sup> käyttöön otettua tavaroiden tuonnin vapauttamista koskevaa järjestelmää. Tätä varten vuoden 1972 liittymisasiakirjan liitteessä I on muutettu kyseisen asetuksen liitteeseen II sisältävää luetteloa.

20. Vuoden 1972 liittymisasiakirjan liitteessä II täsmennetään asetuksen N:o 1025/70 kyseisen muutoksen osalta seuraavaa:

”Gibraltarista koskevan maininnan poistamisesta [asetuksen N:o 1025/70 liitteestä II]

20 — EYVL L 73, s. 1.

21 — Eli maataloustuotteita.

22 — EYVL L 124, s. 6. Asetus on kumottu myöhemmin tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelmästä 4 päivänä kesäkuuta 1974 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1439/74 (EYVL L 159, s. 1).



aiheutuva ongelma on ratkaistava sillä tavoin, että taataan se, että Gibraltar asetetaan yhteisöön suuntautuvan tuonnin vapauttamista koskevan järjestelmän osalta samaan tilanteeseen kuin missä se oli ennen liittymistä.”

c) Gibraltarin sovellettavat yhteisen kauppapolitiikan toimenpiteet

21. Jotta voitaisiin paremmin ymmärtää Gibraltarin asema perustamissopimuksen järjestelmässä, on asianmukaista tarkastella myös kolmansien maiden kanssa käytävää tavarakauppaa koskevaa lainsäädäntöä, joka oli voimassa ennen kuin kauppa vapautettiin täydellisesti WTO-sopimusten tultua voimaan Euroopan yhteisön osalta tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelmästä 5 päivänä helmikuuta 1982 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 288/82 (jäljempänä asetus N:o 288/82).<sup>23</sup>

22. Asetusta N:o 288/82 sovellettiin sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”tuotaessa kolmansista maista peräisin olevia, perustamissopimuksessa mainittuja tuotteita”.

23 — EYVL L 35 s. 1. Asetus on myöhemmin kumottu yhteisestä tuontimenettelystä ja asetuksen (ETY) N:o 288/82 kumoamisesta 7 päivänä maaliskuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 518/94 (EYVL L 67, s. 77), joka on puolestaan kumottu tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelmästä ja asetuksen (EY) N:o 518/94 kumoamisesta 22 päivänä joulukuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3285/94 (EYVL L 349, s. 53).

23. Sen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tuotteiden tuonti yhteisöön on vapaata, ja sille ei siis ole asetettu mitään määrällisiä rajoituksia, lukuun ottamatta

— liitteessä I mainittuihin tuotteisiin liittyviä määrällisiä rajoituksia, joita pidetään voimassa jäsenvaltioissa, jotka on mainittu samassa liitteessä kyseisten tuotteiden yhteydessä.”

24. Kyseisen asetuksen liitteessä I käsiteltiin puolestaan useita määrällisiä rajoituksia, jotka liittyivät tiettyihin siinä mainittuihin tuotteisiin ja joita yksittäisillä jäsenvaltioilla oli oikeus pitää voimassa kaikkia kolmansia maita kohtaan tai yhtä tai useampaa tällaista maata kohtaan. Samalla kyseisessä liitteessä määrättiin erityisesti Ranskan ja Italian osalta mahdollisuudesta pitää voimassa määrällisiä rajoituksia Gibraltarin alueelta peräisin olevien tuotteiden osalta.

25. Jotta voitaisiin kuvata Gibraltarin asemaa yhteisen kauppapolitiikan kannalta,

korostettakoon lopuksi sitä, että kyseinen alue kuuluu niiden kolmansien maiden luetteloon, jotka saavat hyväkseen sen yleisen tullietuusjärjestelmän, jonka yhteisö myöntää kehitysmaille. Gibraltar on näet mainittu yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta 1 päivästä tammikuuta 2002 alkaen 31 päivään joulukuuta 2004 10 päivänä joulukuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2501/2001 (jäljempänä asetus N:o 2501/2001)<sup>24</sup> liitteessä I. Kyseisen asetuksen 2 artiklan mukaan Gibraltarista koskee siten 7 artiklan mukainen yleinen tullietuusjärjestelmä. Näin ollen Gibraltarista peräisin olevat tuontituotteet saavat merkittäviä alennuksia yhteisessä tullitariffissa vahvistetusta valtion edullisimmasta tullista.

ja että niillä kaikilla pyritään edistämään tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhdenmukaistamalla nimenomaan tavaroihin liittyvät ja myöhemmin ympäristöpolitiikan alalla annetut kansalliset säännökset.

### III Tosiseikasto ja asian käsittelyn vaiheet

27. Komissio arvosteli 3.7.1997 päivätyssä virallisessa huomautuksessa ja 28.7.2000 päivätyssä perustellussa lausunnossa Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, että tämä ei ollut pannut Gibraltarin osalta täytäntöön useita EY 94 ja EY 95 artiklaan perustuvia yhdenmukaistamisdirektiivejä, tässä tapauksessa edellä 2 kohdassa mainittuja direktiivejä.

### D Asianomaiset direktiivit

26. Lukuisat direktiivit, joiden täytäntöönpano on kyseessä, ovat sisällöltään hyvin moninaisia ja usein melko teknisiä, mutta niiden sisältö ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävän asian välittömänä kohteena. Tässä vaiheessa on riittävää korostaa piirteitä, jotka yhdistävät niitä nyt käsiteltävän asian kannalta, eli sitä, että ne kaikki on annettu EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla<sup>25</sup>

28. Yhdistynyt kuningaskunta puolestaan on väittänyt pidättäytyneensä perustellusti niiden täytäntöönpanosta, koska Gibraltarin alue ei kuulu yhteisön tullialueeseen ja koska sen tästä syystä on katsottava jäävän tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten sekä niihin liittyvien johdetun oikeuden säännösten, kuten juuri kyseisten direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle.

29. Koska komissio ei ollut tyytyväinen annettuihin vastauksiin, se nosti nyt käsiteltävän kanteen 25.1.2001 jätetyllä kannekirjelmällä.

24 — EYVL L 346, s. 1.

25 — Jotkin kyseisistä direktiiveistä ovat todellisuudessa toissijaisia direktiivejä, jotka komissio on antanut käyttäessään päädirektiivissä sille annettua toimeenpanovaltaa, joka perustuu puolestaan EY 94 artiklaan tai EY 95 artiklaan.

30. Yhteisöjen tuomioistuin antoi 22.6.2001 päivätyllä määräyksellä Espanjan kuningaskunnalle työjärjestyksen 93 artiklan 1 kohdan nojalla luvan osallistua tähän oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia.

#### IV Asianosaisten lausumat ja niiden arviointi

##### *A Johdanto*

31. Kuten edellä olevasta asianomaisen lainsäädännön kuvauksesta ilmenee, Gibraltarista koskee erityisjärjestely. Se ei kuulu yhteisön tullialueeseen, joten se jää kokonaan yhteisön tullilainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, ja tämä pätee, kuten edellä mainituissa oikeussäännöissä täsmennetään, myös maataloustuotteisiin, koska Gibraltarin ei sovelleta tällaisia tuotteita koskevia johdetun oikeuden säädöksiä.

32. Tästä seuraa, kuten myös edellä mainituissa johdetun oikeuden säännöksissä (vrt. asetukset N:o 288/82 ja N:o 2501/2001) nimenomaisesti vahvistetaan, että yhteisöön tuotavat Gibraltarista peräisin olevat tavarat kuuluvat yhteisön ulkopuolisen tuonnin järjestelmään, aivan kuin (joskin kysymys on vielä riidan-

alainen, kuten jäljempänä nähdään) Gibraltarista peräisin olevien tavaroiden olisi katsottava olevan peräisin kolmansista maista. Gibraltarin ei myöskään sovelleta arvonlisäveron yhdenmukaistamista koskevia säädöksiä.

33. Muilta osin perustamissopimus on EY 299 artiklan 4 kohdan nojalla pääsääntöisesti sovellettavissa Gibraltarin; erityisesti siihen ovat täysin sovellettavissa yhteisön oikeusjärjestyksen yleiset periaatteet (esim. kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö) sekä henkilöiden, palvelujen ja pääomien liikkumisvapaudet ja muut EY 3 artiklassa mainitut yhteisön politiikat.

34. Tämä järjestely ei näytä aiheuttaneen pitkään aikaan erityisiä ongelmia, ei edes Espanjan Euroopan yhteisöön liittymisen jälkeen. Vanha riita Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa tuli esiin ainoastaan joillain aloilla;<sup>26</sup> perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden soveltaminen Gibraltarin ei, ainakaan sikäli kuin tiedetään, aiheuttanut moneen vuoteen erityisiä ongelmia. Itse komissio näytti kiinnittävän

26 — On muistettava erityisesti, että Espanjan viranomaisten rajalla suorittamat tarkastukset ja komissiolle tehdyt yksittäiset kantelut olivat parlamentin kysymysten taustalla; samoin niemimaan lentokentän yhteiskäyttöä, josta sovittiin osapuolten kesken mutta jota myöhemmin ilmenneiden vaikeuksien vuoksi ei koskaan sovellettu, koskeva kysymys aiheutti sen, että Gibraltar suljettiin pois Euroopan ilmatilan vapauttamista koskeneesta järjestelystä. Vrt. lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisille säännöllisen lentoliikenteen reiteille ja jäsenvaltioiden välisen säännöllisen lentoliikenteen matkustajakapasiteetin jakamisesta lentoliikenteen harjoittajien kesken 24 päivänä heinäkuuta 1990 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2343/90 (EYVL L 217, s. 8, erityisesti 1 artiklan 3 kohta).

tähän kysymykseen jopa niin vähäistä huomiota, että vielä vuonna 1996, jolloin sitä pyydettiin täsmentämään Euroopan parlamentille, missä vaiheessa yhteisön direktiivien täytäntöönpano oli Gibraltarin osalta, se vastasi, ettei se kykenisi antamaan vastausta heti.<sup>27</sup> Vastauksen löytäminen kesti useita kuukausia, ja se käsitteli lähinnä palvelujen vapaasta liikkuvuudesta, sijoittautumisoikeudesta ja pääomien liikkuvuudesta annettuja direktiivejä.<sup>28</sup> Sen sijaan EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla annettujen direktiivien sovellettavuudesta Gibraltarin ei esitetty siinä yhteydessä erityisen voimakkaita huomautuksia.<sup>29</sup>

## B Kysymysten sanamuoto

35. Kysymys on siis tullut selvästi ja täsmällisesti esiin vain tässä oikeuden-

27 — L. De Esteban Martinin 12.12.1996 esittämään kirjalliseen kysymykseen nro 3558/95, jossa pyydettiin ilmoittamaan, missä vaiheessa Yhdistynyt kuningaskunta on yhteisön direktiivien soveltamisessa Gibraltarin alueeseen”, puheenjohtaja Santer antoi ensimmäisen vastauksen 15.1.1997 ja totesi seuraavaa:

”Komissio kerää parhaillaan tarvittavia tietoja kyetäkseen vastaamaan kysymykseen. Se ilmoittaa selvitystensä tuloksista mahdollisimman pian” (EYVL 1997, C 83, s. 133).

28 — Puheenjohtaja Santerin täydentävä vastaus 1.7.1997 (EYVL 1998, C 45, s. 3), jolla täydennettiin edellisessä alaviitteessä mainittua ensimmäistä vastausta. Siinä komissio viittasi siihen, että joitain nimenomaan rahoituspalvelualan direktiivejä sekä lääkäreiden ja ammattiharjoittajien tutkintojen vastavuoeroista tunnustamista koskevia direktiivejä ei ollut pantu täytäntöön, ja ilmoitti ryhtyneensä jäsenysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin.

29 — Em. täydentävä vastaus: ”EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan nojalla annettujen ympäristönsuojelua koskevien direktiivien osalta komissio katsoo, että niitä sovelletaan Gibraltarin, ja se neuvottelee tästä kysymyksestä parhaillaan Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten kanssa.”

käynnissä, ja se on käsiteltävä kaikilta osin. Mielestäni jäljempänä on ratkaistava erityisesti seuraavat ongelmat.

36. Ensinnäkin on selvitettävä, merkitseekö Gibraltarin jättäminen yhteisön tullialueen ulkopuolelle sitä, että se jää myös tavaroiden vapaan liikkuvuuden takaimiseen tähtäävien perustamissopimuksen määräysten soveltamisalan ulkopuolelle.

37. Toiseksi on ratkaistava, merkitseekö se, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä ei mahdollisesti voida soveltaa, puolestaan sitä, että Gibraltarin ei sovelleta EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla annettuja direktiivejä, joilla pyritään toteuttamaan sisämarkkinat ja erityisesti poistamaan tavaroiden liikkumisvapauden esteet.

38. Mikäli näin on, on lopuksi vielä pohdittava sitä, onko direktiivien soveltamatta jättäminen sallittavaa myös nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa, jossa direktiivien tärkeimpänä tavoitteena tosin on tavaroiden liikkumisvapauden esteiden poistaminen, mutta niillä pyritään myös muihin sisämarkkinoihin liittymättömiin tavoitteisiin (tässä tapauksessa ympäristöpolitiikan tavoitteisiin).

C *Asianosaisten näkemykset*

perusvapauksista tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti.<sup>30</sup>

39. Komissio toteaa Espanjan hallituksen tukemana, että koska Gibraltarilla on Yhdistyneen kuningaskunnan *Crown Colony* asema, se on kiistatta Euroopassa sijaitseva alue, jonka suhteista ulkovaltioihin huolehtii jäsenvaltio. EY 299 artiklan 4 kohdan nojalla perustamissopimusta ja johdettua oikeutta sovelletaan siis Gibraltarisiin kaikilta osin nimenomaisesti määrittyjä vapautuksia ja poikkeuksia lukuun ottamatta.

40. Näistä vuoden 1972 liittymissopimuksessa mainitaan komission mukaan merkittäviä yhteisön lainsäädännön aloja. Soveltamisalan ulkopuolelle jätetään erityisesti maataloustuotteisiin liittyvät säännökset ja arvonlisäveron yhdenmukaistamista koskevat toimenpiteet. Gibraltar ei myöskään kuulu yhteisön tullialueeseen, eikä siihen sovelleta asetuksen N:o 1025/70 mukaisia kauppapoliittisia toimenpiteitä.

41. Komissio jatkaa, että koska tällaiset määräykset ovat poikkeus yleisperiaatteesta, jonka mukaan yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan kaikilta osin, niitä on tulkittava suppeasti, jotta noudatettaisiin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössäkin useaan kertaan vahvistettua tunnettua periaatetta, jonka mukaan

42. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseiset määräykset koskevat nimenomaan perusvapautta ja erityisesti tavaroiden liikkuvuutta koskevaa perusvapautta. Edellä mainitun tulkintaperiaatteen valossa olisi siis pohdittava, rajoittuvatko ne omaan erityisalueeseensa vai liittykö niihin koko tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan lainsäädännön sovellettavuus (tai oikeammin soveltamattomuus). Todellisuudessa komissio ei kuitenkaan tarkastele kysymystä tässä yhteydessä tältä kannalta, vaan pikemminkin sen kannalta, ovatko yhteisöjen toimielinten EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla sisämarkkinoiden toteuttamiseksi antamat yhdenmukaistamisdirektiivit sovellettavissa.

43. Kantaja vetoaa tältä osin siihen, että perustamissopimuksen sovellettavuutta Gibraltarisiin koskevissa poikkeuksissa ei ole yhtään sellaista, joka koskisi kyseisiä direktiivejä, eikä nyt käsiteltävissä direktiiveissäkään puolestaan säädetä mistään erityisistä alueellisista rajoituksista. Siitä on siten komission mielestä pääteltävä, että sekä edellä mainittuja perustamissopimuksen määräyksiä että kyseisiä direktiivejä on sovellettava kyseisen brittiläissiirtokunnan alueella.

30 — Komissio siteeraa todellisuudessa suoraan yhtä ainoaa EY 30 artiklaa koskevaa ratkaisua; asia 113/80, komissio v. Irlanti, tuomio 17.6.1981 (Kok. 1981, s. 1625, Kok. Ep. VI, s. 149).

44. Komissio huomauttaa, että päinvastainen ratkaisu johtaisi toisaalta ympäristönsuojelun kannalta järjenvastaiseen tulokseen. Jos se hyväksyttäisiin, Gibraltariin näet sovellettaisiin perustamissopimuksen ympäristöä koskevan osaston XIX mukaisen erityisen toimivallan perusteella annettuja direktiivejä mutta ei EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla annettuja direktiivejä, vaikka myös niillä pyritään (joskaan ei pääasiallisesti eikä yksinomaan) ympäristönsuojelun tavoitteisiin.

45. Espanjan kuningaskunta puolestaan väittää, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva lainsäädäntö on kaikilta osin sovellettavissa Gibraltariin. Myös Espanjan hallitus perustelee näkemystään sillä, että tavaroiden liikkumisvapaus on yhteismarkkinoiden peruseriaate<sup>31</sup> ja että tästä vapaudesta tehtäviä poikkeuksia on siten tulkittava suppeasti. Kun tilanne on tämä, on siis todettava, että Gibraltarin jättäminen yhteisön tullialueen ulkopuolelle merkitsee ainoastaan sitä, että yhteistä tullitariffia ei sovelleta kyseisen brittiläissiirtokunnan ulkomaankauppaan, joten kolmansista maista peräisin olevista Gibraltariin tuotavista tavaroista ei kanneta tulleja. Sen sijaan Gibraltarin ja muun yhteisön välisessä kaupassa sovelletaan edelleen tulleja koskevaa kieltoa samoin

kuin määrällisiä rajoituksia ja vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä koskevaa kieltoa.

46. Tämän tulkintansa tueksi Espanjan hallitus vetoaa Ceutan ja Melillan osalta voimassa olevaan järjestelyyn, joka perustuu Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymiseshdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehtyyn asiakirjaan.<sup>32</sup> Myös nämä kaksi pohjoisafrikkalaista kaupunkia on jätetty yhteisön tullialueen ulkopuolelle vuoden 1985 liittymisasiakirjan liitteenä olevalla Kanariansaaria sekä Ceutaa ja Melillaa koskevan pöytäkirjan N:o 2<sup>33</sup> 1 artiklan nojalla; tästä huolimatta Ceutasta ja Melillasta peräisin olevista tuotteista ei kanneta mitään tulleja eikä vaikutukseltaan vastaavia maksuja, kun ne tuodaan yhteisön tullialueelle, ja päinvastoin (kyseisen pöytäkirjan 2 ja 6 artikla). Siitä pitäisi Espanjan hallituksen mielestä siis päätellä, että yhteisön tullialueen ulkopuolelle jääminen merkitsee ainoastaan sitä, että yhteisen tullitariffin tullia ei sovelleta kolmansista maista tuotaviin tuotteisiin, joten se ei vaikuta millään tavoin tavaroiden yhteisönsisäiseen liikkumiseen.

47. Espanjan hallitus esittää tämän jälkeen EY 94 ja EY 95 artiklan sovellettavuudesta Gibraltariin samanlaisia perusteluja kuin komissiokin ja lisää erityisesti, että yhteisölle kyseisillä määräyksillä annettu toimi-

31 — Ks. erityisesti asia 37/83, Rewe, tuomio 24.2.1984 (Kok. 1984, s. 1229) ja asia C-41/93, Ranska v. komissio, tuomio 17.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1829).

32 — EYVL 1995, L 302, s. 27 (jäljempänä vuoden 1985 liittymisasiakirja).

33 — EYVL L 302, s. 400 (jäljempänä Kanariansaaria, Ceutaa ja Melillaa koskeva pöytäkirja N:o 2).

valta on keino sisämarkkinoiden toteuttamiseen *kokonaisuutena* arvioiden. Yhteismarkkinoita, joilla ei ole sisäisiä rajoja, ei näet kyettäisi luomaan, mikäli ei pyrittäisi yhdessä poistamaan esteitä *kaikilta* tuotannon tekijöiden liikkumisvapauksilta. Mikäli siis olisi katsottava, että Gibraltarin alue jää kokonaan tavaroiden liikkumisvapauden ulkopuolelle, siitä pitäisi päätellä, että kyseinen brittiläissiirtokunta jää *kokonaan* sisämarkkinoiden ulkopuolelle, koska soveltumattomuus ei koskisi yksinomaan kyseistä vapautta vaan kaikkia muitakin niistä.

48. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus puolestaan katsoo yleisesti, että Gibraltarilla koskevilla liittymisasiakirjan määräyksillä pyritään kokonaisuutena arvioiden ylläpitämään kyseisessä brittiläissiirtokunnassa se täysi itsehallinto oman kauppapolitiikan hoitamisessa, joka sillä oli ennen Yhdistyneen kuningaskunnan liittymistä Euroopan yhteisöön. Tätä tavoitetta ei koskaan kyseenalaistettu neuvotteluissa ja nimenomaan sen saavuttamiseksi vahvistettiin, että Gibraltar jäisi yhteisön tullialueen ja yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalan ulkopuolelle (vrt. vuoden 1972 liittymisasiakirjan 29 artikla ja liitteessä I olevan ensimmäisen osan 4 kohta).

49. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus jatkaa, että tämän johdosta tulliuunionin käyttöönottoa koskevia perustamissopimuksen määräyksiä (EY 23 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja) ei sovelleta kyseiseen siirtokuntaan, ja sinne saapuvien tavaroi-

den ei sen kauppapolitiikan itsenäisyyden vuoksi voida katsoa olevan vapaassa vaihdannassa yhteisössä EY 24 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Mikäli näin kuitenkin on, Gibraltarin ja muun yhteisön väliseen kauppaan ei siinä tapauksessa voida soveltaa myöskään EY 28 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen määräyksiä, jotka liittyvät määrällisiin rajoituksiin ja vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä tavara-kaupassa koskevaan kieltoon; tämä pätee EY 23 artiklan 2 kohdan nimenomaisen määräyksen nojalla, sillä siinä rajoitetaan kyseisten kieltojen sovellettavuus vapaassa vaihdannassa oleviin tavaroihin. Lisäksi kyseisen järjestelyn mukaisesti ja sitä täydentäen vuoden 1972 liittymisasiakirjan 28 artiklassa määrätään siitä, että Gibraltarin ei sovelleta yhteistä maatalouspolitiikkaa ja yhteistä kauppapolitiikkaa maatalouden alalla koskevia oikeussääntöjä, joten siinä vahvistetaan se, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa järjestelyä ei sovelleta kyseiseen brittiläissiirtokuntaan myöskään tällä alalla.

50. Yhdistynyt kuningaskunta tuntee luonnollisesti periaatteen, jonka mukaan perustamissopimuksen määräysten soveltamisesta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti, mutta kiistää sen, että kyseisellä periaatteella olisi merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa. Mikäli, kuten on todettu, Gibraltarilla koskevat vuoden 1972 liittymisasiakirjan määräykset merkitsevät sitä, että mitään tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ei sovelleta kyseiseen alueeseen, siitä seuraa välttämättä jo alkeellisen johdonmukaisuuden ja oikeudenmukaisuuden perusteella, että myöskään johdetun oikeuden säännöksiä, joilla pyritään kyseisen vapauden toteuttamiseen, ei voida soveltaa.

51. Erityisesti EY 94 ja EY 95 artiklaan perustuvasta toimivallasta Yhdistynyt kuningaskunta muistuttaa, että niillä pyritään tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääomien vapaan liikkuvuuden esteiden poistamiseen yhteisön sisältä. Tästä seuraa, että näihin määräyksiin perustuvia toimia, joilla pyritään poistamaan tavaroiden liikkuvuuden esteet, voidaan soveltaa ainoastaan niihin yhteisön alueen osiin, joiden sisällä tavarat perustamissopimuksen määräysten mukaan liikkuvat vapaasti. Kuten edellä on todettu, näin ei ole Gibraltarin osalta, joten ei ole mitään perustetta sille, että kyseisiä toimia sovellettaisiin Gibraltarin ja muun yhteisön väliseen kauppaan.

52. Mikäli hyväksyttäisiin komission näkemys, päädyttäisiin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan siihen paradoksaaliseen lopputulokseen, että Gibraltarilta eli alueelta, jolla on tavara-kaupassa itsenäinen kauppapolitiikka, vietäisiin suurelta osin se asema, joka sille pyritään liittymisasiakirjalla antamaan. EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla annettujen tavaroiden koskevien direktiivien soveltaminen saattaisi näet estää Gibraltarilla tuomasta kolmansista maista sellaisia tavaroiden, jotka eivät vastaa kyseisillä direktiiveillä säädettyjä vaatimuksia.

53. Yhdistynyt kuningaskunta hylkää lopuksi komission väitteen, jonka mukaan tämän oikeudenkäynnin kohteena olevia direktiivejä pitäisi soveltaa Gibraltarin,

koska niillä sisämarkkinoiden tavoitteiden lisäksi tavoitellaan myös ympäristönsuojelun päämääriä. Se muistuttaa tässä yhteydessä siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on yhtäältä täsmennetty, että sisämarkkinoiden tavoitteet ovat välttämätön ja riittävä edellytys sille, että yhdenmukaistamistoimi voidaan toteuttaa pätevästi EY 95 artiklan nojalla; toisaalta näiden tavoitteiden on katsottava olevan ensisijaisia myös silloin, kun direktiivillä tavoitellaan niiden lisäksi kansanterveyden tai ympäristönsuojelun päämääriä.<sup>34</sup> EY 95 artiklan nojalla toteutettua tavaroiden liikkuvuutta koskevaa yhdenmukaistamistoimea ei kuitenkaan missään tapauksessa voida soveltaa Gibraltarin, vaikka sillä pyrittäisiinkin toissijaisesti myös ympäristönsuojelun päämääriin.

#### D Arviointi

54. Arvioidessani seuraavaksi tähän mennessä esitettyjä väitteitä minun on heti varoitettava siitä, että poikkean edellä esitetystä järjestyksestä. Arvioin siten aluksi, merkitseekö Gibraltarin jääminen yhteisön tullialueen ulkopuolelle myös sitä, että se jää niiden perustamissopimuksen määräysten soveltamisalan ulkopuolelle, joilla pyritään takaamaan tavaroiden vapaa liikkuvuus. Tämän jälkeen käsittelem EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla annettujen tavaroiden liikkuvuuden esteiden poistamiseen

34 — Ks. erityisesti asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419, 84–88 kohta).



tähtävien direktiivien sovellettavuutta koskevaa ongelmaa. Lopuksi, mikäli katsotaan, että niitä ei voida soveltaa, on vielä pohdittava, päteekö tällainen päätelmä myös niihin direktiiveihin, joiden pääasiallinen tavoite on kylläkin tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen mutta joilla pyritään myös sisämarkkinoihin liittymättömiin tavoitteisiin (tässä tapauksessa ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin).

a) Järjestely, joka koskee tavaroiden liik-kumista Gibraltarin ja muun yhteisön välillä

55. Tässä yhteydessä on aluksi huomautettava, että ainakaan kantajan ja vastajana olevan hallituksen näkemykset eivät näytä varsinaisesti poikkeavan toisistaan. Komissio ei ole todellisuudessa missään vaiheessa kiistänyt Yhdistyneen kuningaskunnan väitettä, jonka mukaan Gibraltarin ei sovelleta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia yhteisön oikeussääntöjä. Se on päinvastoin esittänyt juuri tämän-suuntaisen näkemyksen vastatessaan joihinkin parlamentin esittämiin kysymyksiin selventäen lisäksi, että Gibraltar hoitaa itsenäisesti omaa kauppapolitiikkaansa myös suhteissa muuhun yhteisöön ja että sitä pidetään kolmantena maana yhteisen

kauppapolitiikan toimien soveltamisen kannalta.<sup>35</sup> Tältä osin erityisesti Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan näkemykset eroavat siis toisistaan.

56. Tämän täsmennyksen jälkeen aloitan kysymyksen asiasisällön käsittelyn toteamalla, että perustamissopimuksen nojalla kieltoa määrätä tulleja ja vastaavia maksuja sekä määrällisiä rajoituksia ja vastavia toimenpiteitä sovelletaan jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin ja kolmansista

35 — Vrt. vastaus, jonka komission jäsen De Clercq antoi kirjallisiin kysymyksiin nro 1823/84, 1824/84 ja 1825/84 (EYVL 1985, C 341, s. 1). Siinä yhteydessä häntä pyydettiin selvittämään mm. se, "onko totta, että Espanjan liittymistä Euroopan yhteisöön koskevan ehdotuksen johdosta — — tukkumyyntioikeutta ei rajoiteta vaatimalla espanjalaisilta maahantuojilta tuontilupaa sillä perusteella, että paikalliset tavarantoimittajat tyydyttävät Gibraltarin tarpeet riittävässä määrin", mihin komissio vastasi seuraavaa: "vuoden 1972 liittymisasiakirjan määräykset ja erityisesti Gibraltarin jättäminen yhteisön tullialueen ulkopuolelle merkitsevät yhtäältä sitä, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisön sisällä koskevia ETY:n perustamissopimuksen määräyksiä ei sovelleta Gibraltarin, ja toisaalta että kyseistä aluetta kohdellaan kolmantena maana kun kyseessä ovat yhteisen kauppapolitiikan toimet, jotka liittyvät suoraan tavaroiden tuontiin ja vientiin" (kursivointi tässä), ja täsmensi vielä, että "järjestely, jota Gibraltar soveltaa Espanjasta ja muista jäsenvaltioista peräisin olevien tavaroiden tuontiin kuuluu — — sen toimivallassa olevan kauppapolitiikan piiriin — —. Komissio muistuttaa lisäksi siitä, että vuoden 1972 liittymisasiakirjan perustuvia poikkeuksia lukuun ottamatta Gibraltarin sovelletaan ETY:n perustamissopimuksen määräyksiä ja kyseisen perustamissopimuksen 227 artiklan 4 kohdan määräyksen liittyvää johdettua oikeutta. Tästä syystä kyseisiä oikeussääntöjä, jotka koskevat muun muassa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisoikeutta, sovelletaan laajennettuun yhteisöön liittymisestä saakka".

Myöhemmin eli vuonna 1989 komission jäsen Bange-mannin komission nimissä kysymykseen, jonka kohteena oli "tullitarhakukset Gibraltarin ja Espanjan rajalla" (EYVL 1989, C 262, s. 10) antamassa vastauksessa vahvistettiin tämä näkemys ja todettiin, että "Gibraltar kuuluu alueeseen, johon sovelletaan yhteisön perustamissopimuksia, mutta se jää tässä vaiheessa sen tullialueen ulkopuolelle. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ei siis sovelleta Gibraltarin ja Espanjan väliseen kauppaan, ja kyseiseltä alueelta peräisin oleviin tavariin sovelletaan tuontia yhteisöön koskevaa yhteistä järjestelmää. Yhteisön lainsäädännössä tavaroiden yhteisönsäisen kaupan osalta säädettyjä toimia ei siis sovelleta Gibraltarin ja Espanjan rajanylityksissä" (kursivointi tässä).

maista peräisin oleviin tuotteisiin, jotka on luovutettu vapaaseen vaihdantaan jäsenvaltioissa. Jotta siis voidaan selvittää, koskeeko vapaan liikkuvuuden järjestelmä Gibraltarin ja muun yhteisön välistä kauppaa, on varmistettava yhtäältä se, onko Gibraltarissa tuotettuja tavaroita pidettävä jäsenvaltiosta peräisin olevina, ja toisaalta se, voidaanko Gibraltarin tuotuja tavaroita pitää EY 23 ja EY 24 artiklassa tarkoitettulla tavalla jäsenvaltiossa vapaaseen vaihdantaan luovutettuina.

57. Aloitan tästä viimeksi mainitusta seikasta ja muistutan siitä, että EY 24 artiklan mukaan kolmansista maista tulevien tuotteiden katsotaan olevan jäsenvaltiossa vapaassa vaihdannassa, jos tuontimuodollisuuksia on noudatettu ja tuotteista on tässä jäsenvaltiossa kannettu niistä menevät tullit (vrt. yhteisön tullikoodeksin 79 artikla). Tällaiset tullit vahvistetaan yhteisessä tullitariffissa (EY 23 artiklan 1 kohta; yhteisen tullikoodeksin 20 artiklan 1 kohta).

58. On kuitenkin kiistatonta, että koska Gibraltar ei kuulu yhteisön tullialueeseen, sinne kolmansista maista tuleviin tavaroihin ei sovelleta yhteisen tullitariffin tullia vaan sitä tullia, jonka paikalliset viranomaiset ovat mahdollisesti itsenäisesti vahvistaneet. Se, että Gibraltar ei kuulu yhteisön tullialueeseen, merkitsee lisäksi sitä, että sinne tuleviin tavaroihin ei sovelleta mitään yhteisen kauppapolitiikan toi-

menpiteitä. Tästä seuraa, että Gibraltarin tuotavat tavarat eivät ole vapaassa vaihdannassa EY 24 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

59. Todettakoon tämän jälkeen siitä, voidaanko Gibraltarista peräisin olevia tavaroita pitää EY 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina jäsenvaltiosta peräisin olevina tuotteina, että mielestäni on selvää, että vastauksen on oltava kieltävä, koska jäsenvaltiosta ”peräisin” voivat olla ainoastaan jonkin jäsenvaltion tullialueella ja siten yhteisön tullialueella valmistetut tuotteet.

60. Kuten olen jo edellä todennut (10 kohta), tämä alue näet vastaa aivan EY 23 artiklan tarkoituksen mukaisesti yksittäisten jäsenvaltioiden tullialuetta, vaikka se ei ehkä vastaa jäsenvaltioiden alueellisen suvereniteetin ulottuvuutta (yhteisön tullikoodeksin 3 artikla). Lisäksi tullikoodeksin 4 artiklan mukaan *yhteisötavarat* ovat ”tavaroita, jotka on *tuotettu kokonaan yhteisön tullialueella*” sekä tavarat, jotka on ”*tuotu yhteisön tullialueen ulkopuolisista maista tai sen ulkopuolisilta alueilta ja luovutettu vapaaseen liikkeeseen*”.<sup>36</sup>

36 — Kursivointi tässä.

61. Kun tilanne on tämä, Gibraltarilta peräisin olevia tavaroita ei jo yksistään tämän vuoksi voida pitää "yhteisötavaroina", koska niitä ei ole tuotettu yhteisön tullialueella; niistä voi mahdollisesti tulla yhteisötavaroita vain sen jälkeen kun ne on luovutettu vapaaseen liikkeeseen yhteisön alueella.

62. Lisäksi se, että Gibraltar on pidettävä kolmantena maana tavaroiden liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeussääntöjen kannalta, on vahvistettu yhteisen kauppapolitiikan erityissäännöksillä. Lopuksi todettakoon, että yhtäältä ennen kuin Marrakechin sopimuksilla vahvistettiin maailmanlaajuisesti määrällisiä rajoituksia koskeva kielto ja määrättiin sitä koskevien yhteisön kauppapolitiikan määräysten muuttamisesta, asetuksella N:o 288/82 vahvistetussa tuontiin sovellettavassa yhteisessä järjestelmässä säädettiin nimenomaisesti mahdollisuudesta asettaa määrällisiä rajoituksia Gibraltarin alueelta peräisin oleville tuotteille niiden tullessa yhteisön tullialueelle (1 artiklan 2 kohta ja liite I: vrt. edellä 23 ja 24 kohta). Toisaalta Gibraltar kuuluu asetuksella N:o 2501/2001 käyttöön otettuun yleiseen tullietuusjärjestelmään, ja kyseisestä siirtokunnasta peräisin olevia tavaroita pidetään siten kolmannen maan tavarina, ja ne vastaanotetaan yhteisöön kyseisessä asetuksessa vahvistettujen tullietuuksien edellytysten mukaisesti (2 artikla ja liite I).

63. Muutoin olen vastaajana olevan hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, kun se huomauttaa, että kolmansien maiden kanssa käytävää tavarakauppaa koskevien sääntöjen soveltaminen Gibraltarista peräisin oleviin tavaroihin on kyseistä brittiläissiirtokuntaa koskevien vuoden 1972 liittymisasiakirjan määräysten ilmeinen edellytys. Huomautettakoon erityisesti, että sen jälkeen kun Yhdistynyt kuningaskunta ja siitä riippuvaiset alueet, myös Gibraltar, oli poistettu virallisesti niiden kolmansien maiden luettelosta, joiden tuotteet vastaanotetaan yhteisöön asetuksella N:o 1025/70 (liittymisasiakirjan liitteessä I olevan ensimmäisen osan 4 kohta: vrt. edellä 19 kohta) käyttöön otetun tuonnin vapauttamista koskevan järjestelmän mukaisesti, kyseisen asiakirjan liitteessä II määrättiin nimenomaisesti siitä, että Gibraltarilta peräisin oleviin tavaroihin on kuitenkin tuotaessa niitä yhteisön tullialueelle sovellettava vastaavaa tuonnin vapauttamista koskevaa järjestelmää kuin kolmansista maista peräisin oleviin tavaroihin, joihin sovelletaan edellä mainittua asetusta (vrt. edellä 20 kohta). Kuten Yhdistynyt kuningaskunta on jo huomauttanut, vaikuttaa siltä, että tällainen täsmennys ei olisi ollut missään tapauksessa tarpeen, mikäli Gibraltarista peräisin olevia tavaroita olisi pidetty yhteisötavaroina ja niihin sovellettaisiin näin ollen vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön järjestelmää.

64. Minusta myöskään vastaväitteet, joita Espanjan hallitus on esittänyt tästä päätelmästä sillä verukkeella, että kyseiseen brittiläissiirtokuntaan sovellettava järjestelmä ja espanjalaisiin Ceutan ja Melillan alueisiin sovellettava järjestelmä vastaavat toisiaan, eivät vaikuta vakuuttavilta. On näet totta, että molemmat espanjalais-

kaupungit on jätetty yhteisön tullialueen ulkopuolelle, vaikka sieltä peräisin olevat tavarat on kuitenkin vastaanotettu muualle yhteisöön ilman yhteisen tullitariffin tulleja. On kuitenkin todettava, että pöytäkirjan 1 artiklan nojalla<sup>37</sup> Ceutasta ja Melillasta peräisin olevien tavaroiden ei katsota olevan ”vapaassa vaihdannassa” yhteisön tullialueella EY 23 ja EY 24 artiklassa tarkoitettulla tavalla, ja tästä syystä kyseisiltä Espanjan alueilta peräisin oleviin tavaroihin sovellettava vapaan liikkuvuuden järjestelmä ei perustu pelkkään perustamissopimuksen soveltamiseen. Tämä puolestaan on seurausta siitä, että Kanariansaaria, Ceutaa ja Melillaa koskevan pöytäkirjan N:o 2 2 artiklan 1 kohdan<sup>38</sup> ja 6 artiklan 1 kohdan<sup>39</sup> perusteella on luotu vapaakauppa-alue, johon kuuluu toisaalta yhteisön tullialue ja toisaalta kyseisten kahden espanjalaisiirtokunnan tullialueet. Tästä seuraa mielestäni, että Ceutaa ja Melillaa koskeva voimassa olevassa järjestely ei missään tapauksessa kumoa tulkin-

taa, jonka olen esittänyt Gibraltariin sovellettavasta järjestelmästä, vaan vahvistaa sen oikeaksi: yhteisön tullialueen ulkopuolelle jääminen merkitsee sitä, että tavara kauppaa koskevia perustamissopimuksen määräyksiä voidaan soveltaa, ellei asiasta nimenomaisesti määrätä toisin.

65. Katson siis voivani päätellä tästä siten, että Gibraltarin ja yhteisön muun alueen välillä ei päde tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva järjestelmä tai, toisin ilmaistuna, että Gibraltariin ei sovelleta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä perustamissopimuksen kolmannen osan I osaston määräyksiä.

37 — Kyseisessä pöytäkirjassa todetaan seuraavaa:

1. Kanariansaarilta tai Ceutalta ja Melillasta sekä kolmansista maista Kanariansaarille tai Ceutaan ja Melillaan tuotavia tuotteita, jotka tuodaan niihin sovellettavien järjestelyjen mukaisesti, ei luovutettaessa ne vapaaseen vaihdantaan yhteisön tullialueella pidetä tavaroina, jotka täyttävät ETY:n perustamissopimuksen 9 ja 10 artiklan edellytykset, eikä tavaroina, jotka ovat vapaassa vaihdannassa EHTY:n perustamissopimuksen mukaisesti.

2. Kanariansaaret, Ceuta ja Melilla eivät kuulu yhteisön tullialueeseen.

3. Ellei tässä pöytäkirjassa määrätä toisin, ulkomaankaupan alalla annettavaa tullilainsäädäntöä koskevia yhteisöjen toimielinten säädöksiä sovelletaan samoin edellytyksin yhteisön tullialueen sekä Kanariansaarten, Ceutan ja Melillan väliseen kauppaan.

4. Ellei tässä pöytäkirjassa määrätä toisin, yhteiseen kauppapolitiikkaan liittyviä yhteisöjen toimielinten itsenäisiä tai sopimuksiin perustuvia toimia, jotka liittyvät välittömästi tavaroiden tuontiin tai vientiin, ei sovelleta Kanariansaariin eikä Ceutaan ja Melillaan.

5. Ellei tässä liittymisasiakirjassa tai tässä pöytäkirjassa määrätä toisin, yhteisö soveltaa ETY:n perustamissopimuksen liitteeseen II kuuluvien tuotteiden kaupassa Kanariansaarten, Ceutan ja Melillan kanssa yleistä järjestelmää, jota ne soveltavat ulkomaankaupassaan.”

38 — ”Kanariansaarilta, Ceutasta ja Melillasta peräisin oleviin tuotteisiin ei 2 ja 3 kohdassa vahvistetuin edellytyksin sovelleta tulleja, kun ne on luovutettu vapaaseen vaihdantaan yhteisön tullialueella, tämän rajoittamatta tämän pöytäkirjan 3 ja 4 artiklan määräysten soveltamista”

39 — ”Yhteisön tullialueelta peräisin oleviin tuotteisiin ei 2 ja 3 kohdassa vahvistetuin edellytyksin sovelleta tulleja tai vaikutukseltaan vastaavia maksuja, kun ne tuodaan Kanariansaarille, Ceutaan tai Melillaan”

b) Sisämarkkinoita koskevien direktiivien sovellettavuus Gibraltariin

66. Kuten olen kuitenkin jo korostanut, komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen riidan todellinen ydin koskee toimenpiteitä, jotka on toteutettu EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla, ja niiden sovellettavuutta Gibraltariin.

67. Kuten edellä on todettu, Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tällainen sovellettavuus ei tule kysymykseen, siltä osin kuin kyseisillä toimenpiteillä pyritään edistämään tavaroiden liikkumisvapautta eli vapautta, joka ei ulotu Gibraltariin.

68. Komission mukaan tällainen päätelmä menee sitä vastoin liian pitkälle ja on ristiriidassa sen periaatteen kanssa, jonka mukaan yleisistä periaatteista tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Espanjan hallitus puolestaan huomauttaa, että toisaalta perustamissopimuksen mukaiset vapaudet ovat jakamattomia sisämarkkinoiden käsitteen yhtenäisyyden vuoksi, mistä seuraa, että mikäli yhtä niistä ei voida soveltaa, muitakaan ei voida soveltaa.

69. Tämä vastaväite perustuu tietenkin siihen ajatukseen, että yhdenmukaistamistoimenpiteet, jotka liittyvät vuoroin tavaroihin, henkilöihin, palveluihin tai pääomiin, eivät täyttäneet lopullisesti tehtävänsä, kun jotain kyseisistä vapauksista suositaan, vaan niitä on arvioitava kokonaisuutena siten, että ne ovat osia yhdestä kokonaisuunnitelmasta, jolla pyritään yhteismarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan. Tästä syystä pitäisi puhua pikemminkin toimenpiteistä, joista jokaisella pyritään toteuttamaan tämä yksi suunnitelma, eikä yhdenmukaistamistoimenpiteistä, joilla pyritään vuoroin tavaroiden, henkilöiden, palvelujen tai pääomien vapaan liikkuvuuden esteiden poistamiseen.

70. Vaikka tällainen väite on mielenkiintoinen, se ei ole mielestäni vakuuttava ainakaan nyt käsiteltävän asian kannalta. Minusta vaikuttaa siltä, että vaikka sisämarkkinoiden käsite on yksi käsite, joka pitää sisällään kaikki kyseiset vapaudet, tämä ei merkitse sitä, että tämä käsite olisi poikkeus näiden vapauksien kannalta, ja vielä vähemmän se merkitsee sitä, että nämä vapaudet toisivat siihen sellaisen erityispiirteen, että niistä tulisi toisistaan erottamattomia.

71. Tällainen väite on lisäksi ristiriidassa ilmeisen lainsäädännöllisen seikan kanssa eli sen kanssa, että perustamissopimuksen eri määräyksillä pyritään toteuttamaan eri vapauksia. Todellisuudessa tällainen määrysten erilaisuus on kuitenkin vain heijastusta yksittäisten vapauksien käsitteellisestä ja systemaattisesta itsenäisyydestä, sillä niiden toteuttamiseen liittyy melko erilaisia keinoja, yksityiskohtaisia sääntöjä, ajoituksia ja edellytyksiä.

72. En halua käsitellä tätä seikkaa pidempään vaan huomautan vain, että nyt käsiteltävä väite on virheellinen nimenomaan nyt käsiteltävän asian kannalta olennaisten seikkojen kannalta. Vaikka pitää paikkansa, että sisämarkkinat, jotka kattavat kaikki neljä edellä mainittua vapautta, on tavoite, johon yhteisö yleisesti pyrkii, ei ole välttämättä niin, että tämä olisi koko yhteisön tavoittelema päämäärä. On näet olemassa alueita, jotka on nimenomaisesti jätetty jonkin vapauden ulkopuolelle, ilman että muiden sovellettavuudesta olisi mitään epäilyä. Mainittakoon vain Kanaalisaaret

ja Mansaari, mainitakseni kaksi brittien omistuksessa olevaa saarta, tai Suomen liittymisen jälkeen Ahvenanmaan saaristo: näihin alueisiin sovelletaan näet tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia oikeussääntöjä mutta ei henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia oikeussääntöjä, kuten ilmenee Kanaalisaaria ja Mansaarta koskevan pöytäkirjan N:o 3 1 ja 2 artiklasta<sup>40</sup> ja Ahvenanmaata koskevan pöytäkirjan N:o 2 1 artiklasta.<sup>41</sup>

muksessa määrätään erityisalueiden, kuten Gibraltarin, osalta yhtä erityisestä järjestelystä, jossa liikkumisvapaudet poikkeavat yleisestä järjestelystä. Nyt käsiteltävässä asiassa sillä pyritään nimenomaan yhdistämään Gibraltarin markkinat ja muut yhteisön markkinat yhdeksi alueeksi, jolla ei ole sisäisiä rajoja, palvelujen, henkilöiden ja pääomien liikkuvuuden osalta, mutta siinä jätetään pois tavaroiden liikkuvuus edellä useaan kertaan esitetyistä syistä.

73. Minusta ei siten vaikuta oudolta eikä poikkeukselliselta, että perustamissopi-

74. Kun tilanne on tämä, siitä seuraa väistämättä, että myöskään EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla annettuja direktiivejä, joilla pyritään yhdenmukaistamaan kansallisia säännöksiä, jotka koskevat tavaroiden liikkuvuutta ja joilla siis pääasiallisesti pyritään niihin liittyvien vapauksien toteuttamiseen, ei voida soveltaa Gibraltariin, koska silloin rikottaisiin sitä nimenomaisesti koskevaa järjestelyä eli järjestelyä, jonka mukaan se jää tavaroiden vapaan liikkuvuuden ulkopuolelle.

40 — Kanaalisaaria ja Mansaarta koskeva pöytäkirja N:o 3 (EYVL 1972, L 73, s. 164).

1 artiklan 1 kohta: "Tulleja ja määrällisiä rajoituksia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä, erityisesti liittymisasiakirjan määräyksiä, sovelletaan Kanaalisaariin ja Mansaaraan samoin edellytyksin kuin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan."

2 artikla: "Liittymisasiakirja ei vaikuta kyseisten alueiden asukkaiden oikeuksiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia yhteisön oikeussääntöjä ei kuitenkaan sovelleta niiden asukkaisiin."

41 — Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu — Pöytäkirja N:o 2 Ahvenanmaasta (EYVL 1994, C 241, s. 352).

1 artikla: "EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät estä soveltamasta 1 päivänä tammikuuta 1994 Ahvenanmaalla voimassa olleita säännöksiä:

— rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta (hembygdsrätt) vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden oikeutta hankkia ja omistaa kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa;

— rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta (hembygdsrätt) vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa."

75. Voidaan lisäksi kuvitella, mitä tapahtuisi, mikäli päädyttäisiin vastakkaiseen ratkaisuun. Esimerkiksi voidaan ottaa ensimmäinen direktiiveistä, joiden soveltamatta jättämisestä Gibraltariin komissio on nostanut kanteen, eli vaarallisten aineiden merkinnöistä ja luokituksesta annettu direktiivi 67/548/ETY. Kuten tunnettua, kyseisessä direktiivissä säädetään siitä, että vaarallisia aineita voidaan kaupata vain,

jos pakkausmerkinnät ja aineen luokitus on yhdenmukaistettujen vaatimusten mukainen, jolloin muun muassa aineen nimi, sen valmistanut yritys, sen vaarallisuutta ja siihen liittyviä riskejä koskevat merkinnät ja tiedot on yksilöitävä direktiivin yksityiskohtaisten säännösten mukaisesti. Mikäli katsottaisiin, että tämän sääntelyn olisi koskettava myös Gibraltaria, tästä seuraisi, että kyseiselle alueelle ei voitaisi tuoda kolmansista maista myytäväksi tavaroita, jotka eivät vastaa direktiivin vaatimuksia, ellei niitä pakattaisi ensin uudelleen sen jälkeen kun ne on luokitettu asianmukaisesti yhdenmukaistettujen teknisten säännösten perusteella. Tämä olisi ilmeisessä ristiriidassa Gibraltarille myönnetyn aseman ja erityisesti sen erityisjärjestelyn kanssa, josta liittymisasiakirjassa määrätään sen kauppapoliittisen aseman turvaamiseksi, joka sillä oli ennen Yhdistyneen kuningaskunnan liittymistä Euroopan yhteisöön.

76. Toisena esimerkkinä voivat olla rakennuslaitteiden meluun liittyvät direktiivit, joista tässä oikeudenkäynnissä muiden muassa on kysymys (viittaa puitedirektiiviin 79/113/ETY ja täytöntöönpanodirektiiveihin, kuten direktiiviin 84/533/ETY tai direktiiviin 84/534/ETY taikka direktiiveihin 84/535/ETY, 84/536/ETY, 84/537/ETY jne.). Mikäli näet näitä direktiivejä pitäisi soveltaa myös Gibraltarin, sillä tosiasiallisesti estettäisiin kompressorien, voimageneraattorien tai ilmanpaineella toimivien murskainten ja vastaavien melua aiheuttavien mutta edullisten, esimerkiksi läheisestä Marokosta peräisin olevien laitteiden tuonti kyseiselle

alueelle paikallisen rakennusteollisuuden tarpeita varten. Niitä ei voitaisi kaupata Gibraltarin alueella ennen kuin niihin on asennettu äänenvaimennin ja toimivaltainen elin on antanut niille yhteisön todistuksen. Myös siinä tapauksessa rikottaisiin siis Gibraltarin osalta sovittua erityisjärjestelyä.

77. Voidaan siis sanoa, että kyseisen alueen jättäminen tavaroiden vapaan liikkuvuuden ulkopuolelle merkitsee väistämättä sitä, että siihen ei voida soveltaa myöskään EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla annettuja direktiivejä, joilla pyritään yhdenmukaistamaan tavaroiden liikkuvuutta koskevia kansallisia säännöksiä.

78. Tämä päätelmä on mielestäni välttämätön, kun kyseessä ovat direktiivit, joilla pyritään pääasiallisesti toteuttamaan tavaroiden liikkumisvapaus. Sen lisäksi voidaan kysyä — vaikka tämä ei näytä koskevan nyt käsiteltävää asiaa — pätekö tämä päätelmä myös niiden EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla annettujen direktiivien osalta, joilla pyritään ensisijaisesti ja pääasiallisesti muiden liikkumisvapauksien (joita kaikkia edellä esitetyn tavoin sovelletaan Gibraltarin) toteuttamiseen, mutta joilla lisäksi, joskin vain toissijaisesti, pyritään edistämään tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

79. Tähän kysymykseen on vaikea vastata varmasti. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tällaisissa tapauksissa kyseistä yhdenmukaistamistoimenpidettä täytyisi pitää myös Gibraltarin alueeseen sovellettavissa olevana. Näkemykseni ei perustu yksinomaan niiden vaikutusten välillisyyteen ja toissijaisuuteen, joita asianomaisella direktiivillä on tavaroiden liikkuvuuteen, vaan ennen kaikkea periaatteeseen, jonka mukaan poikkeuksia yhteisön oikeuden yhtenäisestä soveltamisesta on tulkittava suppeasti. Tällainen periaate ei voisi kovinkaan helposti päteä edellä esitetyissä tapauksissa, sillä niissä tapauksissa ei voida puhua aidosta poikkeuksesta, koska Gibraltarin jättäminen ulkopuolelle on liittymisasiakirjalla vahvistetun järjestelyn *välitön* seuraus. Tässä tapauksessa kyse ei ole yksinomaan siitä, että tällaisesta seurauksesta ei ole määrätty liittymisasiakirjassa, vaan se on jopa päinvastoin jätetty sen ulkopuolelle.

c) Sellaisten direktiivien sovellettavuus, joilla tavoitellaan muita päämääriä

80. Tämä ei ole kuitenkaan se kysymys, jota on tarkasteltava nyt käsiteltävässä asiassa. Kuten olen jo todennut, kysymys koskee tässä yhteydessä niitä direktiivejä, joiden yksinomaisena tavoitteena on tavaroiden liikkuvuus mutta joilla samalla, joskin toissijaisesti, tavoitellaan muita päämääriä (tässä tapauksessa ympäristönsuojelun päämääriä).

81. Kuten olen todennut, komissio väittää, että näiden direktiivien on katsottava olevan sovellettavissa Gibraltariin. Tämä perustuu osittain edellä tutkittuihin yleisiin syihin, mutta erityisesti siihen, että muuten sellaisten direktiivien, joilla tavoitellaan ympäristönsuojelullisia päämääriä, soveltamisala olisi järjenvastaisella tavalla erilainen sen mukaan, onko ne annettu EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla vai välittömästi kyseisen alan osalta käyttöön otettujen oikeudellisten perustojen (EY 174 artikla ja sitä seuraavat artiklat) nojalla. Tällainen erilaisuus johtaisi komission mielestä siihen, että Gibraltariin sovellettaisiin ympäristönsuojelun toimenpiteitä vain osittain, millä varmuudella vahingoitettaisiin sitä koskevan yhteisön politiikan yhdenmukaisuutta.

82. Vaikka ymmärränkin komission huolen, pidän kuitenkin Yhdistyneen kuningaskunnan päinvastaista ratkaisua vakuuttavampana. Vaikuttaa näet siltä, että ”järjenvastaiset” seuraukset, jotka komissio perustellusti tuo esiin, johtuvat ennen kaikkea yhteisön lainsäädäntökäytännöstä, joka on ollut enemmän tai vähemmän pakon sanelemaa tietyinä aikoina ja siten enemmän tai vähemmän perusteltua mutta joka ei kuitenkaan voi vaikuttaa nyt käsiteltävän asian ratkaisuun.

83. Kuten tunnettua, yhteisöllä ei ollut aiemmin erityistä lainsäädännöllistä toimivaltaa antaa ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä, joten sen oli välttämättä valittava vaihtoehtoisia oikeudellisia perustoja, joihin kuului erityisesti EY:n perustamisopin 100 artikla (josta on tullut



EY 94 artikla). Tilanne muuttui vuonna 1987, jolloin Euroopan yhtenäisasiakirja tuli voimaan ja yhteisölle annettiin erityinen toimivalta toteuttaa ympäristönsuojeluun liittyviä toimia. Kuten tiedetään, tämä tapahtui myös muilla aloilla (kuluttajansuoja, terveys jne.), jolloin luotiin vakiintuneet mutta epävarma käytäntö, jonka mukaan toimen päämäärä ja sen oikeudellinen perusta liittyvät toisiinsa.

84. Lisäksi on tunnettua, että yhteisöjen tuomioistuin on luonut selvän tätä alaa koskevan oikeuskäytännön myös sen vuoksi ellei jopa erityisesti sen vuoksi, että voitaisiin estää väärinkäytökset ja epäselvyydet, joita mainittu käytäntö on saattanut aiheuttaa. Se on erityisesti nyt käsiteltävän asian kannalta vakiintuneesti todennut, että "toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla yhteisöjen tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö".<sup>42</sup> Jos siis "yhteisön säädöksen tutkinnasta käy ilmi, että säädöksellä on kaksi tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia komponentteja, ja jos yksi niistä on yksilöitävissä pääasiallisesti tai määrääväksi komponentiksi ja toinen on ainoastaan liitännäinen komponentti, säädös on annettava ainoastaan yhden oikeudellisen

perustan perusteella eli sen, jota säädöksen tarkoitus tai sen pääasiallinen tai määräävä komponentti edellyttää".<sup>43</sup>

85. Nyt käsiteltävän asian kannalta tämä merkitsee väistämättä sitä, että direktiivi, jolla pääasiallisesti pyritään sisämarkkinoiden toteuttamisen esteiden poistamiseen, eli direktiivi, jonka "tosiasiallisena tarkoituksena on — sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen",<sup>44</sup> annetaan välttämättä EY 94 tai EY 95 artiklan nojalla ja yksinomaan niiden nojalla, eikä muilla päämäärillä, joita direktiivillä mahdollisesti toissijaisesti tavoitellaan, ole tässä yhteydessä merkitystä.

86. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset direktiivit tai toimet, joiden täytäntöön panemiseksi ne on annettu (ks. edellä alaviite 25), perustuvat EY 94 tai EY 95 artiklaan, ja niillä pyritään pääasiallisesti ellei yksinomaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden edistämiseen. Tästä syystä, kuten olen edellä pyrkinyt osoittamaan, niiden alueellisen soveltamisalan on oltava sama kuin tavaroiden vapaan liikkuvuuden; se, että niillä tavoitellaan tois-

42 — Ks. asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, tuomio 3.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6177, 22 kohta); asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2257, 43 kohta); asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001 (Kok. 2001, s. I-779, 58 kohta) ja asia 2/00, joka koski Cartagenan pöytäkirjaa, lausunto 6.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9713, 22 kohta).

43 — Ks. em. asia C-36/98, tuomion 59 kohta; em. asia 2/00, lausunnon 23 kohta; asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939, Kok. Ep. XIV, s. I-61, 19 ja 21 kohta) ja asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999 (Kok. 1999, s. I-869, 39 ja 40 kohta).

44 — Asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419, 84 kohta).

sijaisesti ympäristönsuojeluun liittyviä päämääriä, ei muuta niiden oikeudellista luonnehdintaa eikä voi nyt käsiteltävän asian kannalta johtaa siihen, että niiden alueellista soveltamisalaa laajennettaisiin niiden rajojen ulkopuolelle, jotka on asetettu perustamissopimuksessa ja vuoden 1972 liittymisasiakirjassa.

voida soveltaa perustamissopimuksen määräyksiä, joilla otetaan käyttöön tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva järjestely, eikä EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla toteutettuja yhdenmukaistamistoimia, kun niillä pyritään pääasiallisesti tavaroiden liikkumisvapauden toteuttamiseen; tämä pätee riippumatta muista päämääristä, joita kyseisillä toimenpiteillä pitäisi toissijaisesti tavoitella.

87. Tällä en tietenkään halua kiistää sitä, että sillä, että kyseisiä direktiivejä ei sovelleta Gibraltariin, saatetaan vaarantaa yhteisön politiikan johdonmukaisuus niillä aloilla, jotka ovat toissijaisesti sen kohteena. Gibraltarin osalta sovittua järjestelmää ei kuitenkaan voida kyseenalaistaa sillä perusteella, että voitaisiin välttää komission kuvaama vaikutus ja varmistaa yhteisön politiikan yhdenmukaisuus; tämä pätee erityisesti sen vuoksi, että komissiolla on aina edellytysten täytyessä mahdollisuus käyttää toimivaltaa, joka sille on annettu erityisaloilla (ympäristönsuojelun osalta tunnetusti EY 174 artiklalla ja sitä seuraavilla artikloilla), ja säätää tilanteen mukaan (myös) Gibraltariin sovellettavista toimenpiteistä.

89. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta on perustellusti todennut, ilman että komissio tai Espanjan hallitus olisi kiistänyt väitteen oikeellisuutta, nyt käsiteltävässä asiassa kaikilla direktiiveillä, joiden täytäntöönpano on kyseessä, on tavoitteena yksinomaan tavaroiden liikkuvuutta koskevien kansallisten säännösten yhdenmukaistaminen, eikä niillä siis pyritä minkään muun sisämarkkinoiden vapauden toteuttamiseen.

#### d) Johtopäätöksiä

88. Edellä esittämistäni syistä vaikuttaa siis siltä, että on todettava, että Gibraltariin ei

90. Edellä esitetyn perusteella katson siten, että komission kanne on kokonaisuudessaan hylättävä.

**V Oikeudenkäyntikulut**

velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

91. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Yhdistynyt kuningaskunta on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja komissio on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on

92. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Espanjan kuningaskunta vastaa näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan.

**VI Ratkaisuehdotus**

93. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi seuraavan tuomion:

- 1) Komission kanne hylätään.
- 2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 3) Espanjan kuningaskunta vastaa omista kuluistaan.