

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. TIZZANO

van 16 januari 2003 <sup>1</sup>

Inhoud

I — Inleiding .....	I- 9484
II — Rechtskader .....	I- 9485
A — Algemene bepalingen van gemeenschapsrecht .....	I- 9485
a) Vrij verkeer van goederen en interne markt .....	I- 9485
b) Territoriaal toepassingsgebied van het Verdrag .....	I- 9487
B — Bepalingen van afgeleid recht betreffende de douane-unie .....	I- 9487
C — Bepalingen betreffende Gibraltar .....	I- 9489
a) Inleiding .....	I- 9489
b) De Akte van toetreding van 1972 .....	I- 9489
c) Maatregelen van gemeenschappelijke handelspolitiek, van toepassing op Gibraltar .....	I- 9491
D — De omstreden richtlijnen .....	I- 9492
III — De feiten en de procedure .....	I- 9492
IV — Argumenten van de partijen en beoordeling .....	I- 9493
A — Inleiding .....	I- 9493
B — Probleemstelling .....	I- 9494
C — Standpunten van partijen .....	I- 9495
D — Beoordeling .....	I- 9498
a) Regeling voor het goederenverkeer tussen Gibraltar en de rest van de Gemeenschap .....	I- 9499
b) Toepasselijkheid van de richtlijnen betreffende de interne markt op Gibraltar .....	I- 9502
c) Toepasselijkheid van de richtlijnen die ook andere doelstellingen nastreven .....	I- 9506
d) Slotopmerkingen .....	I- 9508
V — Kosten .....	I- 9509
VI — Conclusie .....	I- 9509

<sup>1</sup> — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

## I — Inleiding

1. In de onderhavige zaak verwijt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Verenigd Koninkrijk, dat het een reeks richtlijnen die zijn vastgesteld op basis van de artikelen 94 EG en 95 EG niet heeft omgezet voor het gebied van Gibraltar.

2. Met name zou het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot dat gebied niet de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen hebben vastgesteld die nodig zijn om uitvoering te geven aan richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (hierna: „richtlijn 67/548”)<sup>2</sup>, zoals nadien meermaals gewijzigd; richtlijn 87/18/EEG van de Raad van 18 december 1986 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de toepassing van de beginselen van goede laboratoriumpraktijken en het toezicht op de toepassing ervan voor tests op chemische stoffen (hierna: „richtlijn 87/18”)<sup>3</sup>; richtlijn 93/12/EEG van de Raad van 23 maart 1993 betreffende het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen (hierna: „richtlijn 93/12”)<sup>4</sup>, zoals nadien gewijzigd; richtlijn 79/113/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake het bepalen van het geluid dat door bouwterreinmachines en bouwterreinmaterieel wordt uitgestraald (hierna:

„richtlijn 79/113”)<sup>5</sup>, zoals nadien gewijzigd; richtlijn 84/533/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van motorcompressoren (hierna: „richtlijn 84/533”)<sup>6</sup>, zoals nadien gewijzigd; richtlijn 84/534/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van torenkranen (hierna: „richtlijn 84/534”)<sup>7</sup>, zoals nadien gewijzigd; richtlijn 84/535/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van aggregaten voor laswerk (hierna: „richtlijn 84/535”)<sup>8</sup>, zoals nadien gewijzigd; richtlijn 84/536/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van energieaggregaten (hierna: „richtlijn 84/536”)<sup>9</sup>, zoals nadien gewijzigd; richtlijn 84/537/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van met de hand bediende betonbrekers en trilhamers voor sloopwerk (hierna: „richtlijn 84/537”)<sup>10</sup>, zoals nadien gewijzigd; richtlijn 84/538/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines (hierna: „richtlijn 84/538”)<sup>11</sup>, zoals nadien

5 — PB 1979, L 33, blz. 15.

6 — PB L 300, blz. 123.

7 — Ibidem, blz. 130.

8 — Ibidem, blz. 142.

9 — Ibidem, blz. 149.

10 — Ibidem, blz. 156.

11 — Ibidem, blz. 171.

2 — PB L 196, blz. 1.

3 — PB 1987, L 15, blz. 29.

4 — PB L 74, blz. 81.

gewijzigd; richtlijn 86/594/EEG van de Raad van 1 december 1986 betreffende het door huishoudelijke apparaten voortgebrachte luchtgeluid (hierna: „richtlijn 86/594”)<sup>12</sup>; richtlijn 86/662/EEG van de Raad van 22 december 1986 betreffende de beperking van geluidsemissies van hydraulische graafmachines, kabelgraafmachines, dozers, laders en graaflaadmachines (hierna: „richtlijn 86/662”)<sup>13</sup>, zoals nadien gewijzigd; richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (hierna: „richtlijn 94/62”)<sup>14</sup>, en richtlijn 97/35/EG van de Commissie van 18 juni 1997 houdende tweede aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van richtlijn 90/220/EEG van de Raad inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (hierna: „richtlijn 97/35”).<sup>15</sup>

onder andere het verbod tussen de lidstaten op douanerechten en kwantitatieve beperkingen bij in- en uitvoer van goederen (sub a), een gemeenschappelijke handelspolitiek (sub b) en „een interne markt, gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal” (sub c).

4. Artikel 14, lid 2, EG herhaalt de regeling van artikel 3, sub c, EG, specificeert de inhoud ervan en bepaalt:

„De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag.”

## II — Rechtskader

### A — Algemene bepalingen van gemeenschapsrecht

a) Vrij verkeer van goederen en interne markt

3. Krachtens artikel 3 EG omvat het optreden van de Gemeenschap, zoals bekend,

5. Titel I van het derde deel van het Verdrag, gewijd aan het vrije verkeer van goederen, opent met de algemene bepalingen van de artikelen 23 EG en 24 EG, die luiden:

„Artikel 23

1. De Gemeenschap is gegrondvest op een douane-unie welke zich uitstrekt over het

12 — PB L 344, blz. 24.

13 — PB L 384, blz. 1.

14 — PB L 365, blz. 10.

15 — PB L 169, blz. 72.

gehele goederenverkeer en welke zowel het verbod medebrengt van in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werking in het verkeer tussen de lidstaten onderling als de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief voor hun betrekkingen met derde landen.

2. De bepalingen van artikel 25 en van hoofdstuk 2 van deze titel zijn van toepassing op de producten welke van oorsprong zijn uit de lidstaten alsook op de producten uit derde landen welke zich in de lidstaten in het vrije verkeer bevinden.

#### *Artikel 24*

Als zich bevindend in het vrije verkeer in een lidstaat worden beschouwd: de producten uit derde landen waarvoor in genoemde staat de invoerformaliteiten zijn verricht en de verschuldigde douanerechten en heffingen van gelijke werking zijn voldaan en waarvoor geen gehele of gedeeltelijke teruggave van die rechten en heffingen is verleend.”

6. Ik wijs er verder op, dat het in artikel 23, lid 2, EG genoemde artikel 25 EG in- en uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking tussen de lidstaten verbiedt. Hoofdstuk 2 van titel I (de artikelen 28

EG-31 EG), dat eveneens in artikel 23, lid 2, wordt genoemd, regelt vervolgens het verbod van kwantitatieve beperkingen tussen de lidstaten.

7. Tot slot zijn de artikelen 94 EG en 95 EG in dezen van belang. Deze artikelen luiden:

#### *„Artikel 94*

De Raad stelt op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen richtlijnen vast voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt.

#### *Artikel 95*

1. In afwijking van artikel 94 en tenzij in dit Verdrag anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 14. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge

aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

douanewetboek” of gewoon „wetboek”<sup>16</sup>, bakt het voorwerp van deze verordening af:

[...]”.

„Dit wetboek, alsmede de communautaire en nationale bepalingen die ter uitvoering ervan worden vastgesteld, vormen de douanewetgeving. Onverminderd de bijzondere bepalingen die op andere gebieden zijn vastgesteld, is het wetboek van toepassing op

b) Territoriaal toepassingsgebied van het Verdrag

8. Artikel 299 EG bepaalt in algemene zin het territoriale toepassingsgebied van het EG-Verdrag. Lid 4 bepaalt, voorzover hier van belang:

— het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en derde landen;

„De bepalingen van dit Verdrag zijn van toepassing op de Europese grondgebieden welke buitenlandse betrekkingen door een lidstaat worden behartigd.”

— de goederen die onder een van de Verdragen tot oprichting van respectievelijk de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie vallen.”

*B — Bepalingen van afgeleid recht betreffende de douane-unie*

9. Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (hierna: „communautair

10. Artikel 3 van het wetboek geeft een definitie van het „douanegebied van de Gemeenschap” en bevestigt hetgeen al door eerdere handelingen van de Gemeenschap is bepaald, met name door verordening nr. 1496/68/EEG van de Raad van

<sup>16</sup> — PB L 302, blz. 1.

27 september 1968 inzake de definitie van het douanegebied van de Gemeenschap (hierna: „verordening nr. 1496/68”)<sup>17</sup>, zoals gewijzigd naar aanleiding van de verschillende uitbreidingen van de Gemeenschap. Dat gebied bestaat in beginsel uit de optelsom van de douanegebieden van de afzonderlijke lidstaten; daarvan zijn dus uitgesloten de gebieden die, hoewel zij integrerend deel uitmaken van een lidstaat, niet worden beschouwd als een onderdeel van zijn douanegebied.<sup>18</sup> Wél opgenomen zijn daarentegen de gebieden die onder het douanegebied van een lidstaat zijn gebracht, hoewel zij geen deel uitmaken van deze staat.<sup>19</sup>

11. Met name preciseert die bepaling naar aanleiding van de uitbreiding van 1972, en voorzover hier van belang:

„1. Het douanegebied van de Gemeenschap omvat de volgende gebieden:

[...]

17 — PB L 238, blz. 1. Verordening nadien ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 2151/84 van de Raad van 23 juli 1984 betreffende het douanegebied van de Gemeenschap (PB L 197, blz. 1), die op haar beurt is ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad, reeds aangehaald. Zie ook infra, punt 18.

18 — Bijvoorbeeld de Italiaanse en Duitse gebieden die deel uitmaken van het Zwitserse douanegebied.

19 — Met name het gebied van het Vorstendom Monaco, dat deel uitmaakt van het Franse douanegebied, en in het verleden het gebied van de Republiek San Marino, dat tot aan de inwerkingtreding van de Interimovereenkomst inzake handel en een douane-unie tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek San Marino van 27 november 1992 (PB L 359, blz. 14), op 1 december 1992, deel uitmaakte van het Italiaanse douanegebied.

— het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, alsmede de Kanaal-eilanden en het eiland Man.

[...]

12. Daaruit volgt dat het gebied van het Verenigd Koninkrijk in zijn geheel, met de aangegeven bezittingen van de Kroon, tot het communautaire douanegebied behoort, hoewel deze bezittingen geen deel uitmaken van het Koninkrijk. Gibraltar blijft daarentegen uitgesloten.

13. Artikel 4 van het wetboek definieert „communautaire goederen” in de zin van het communautair douanerecht als volgt:

„In de zin van dit wetboek wordt verstaan onder:

[...]

7) communautaire goederen: goederen die

— geheel zijn verkregen in het douanegebied van de Gemeenschap onder de in artikel 23 bedoelde voorwaarden, zonder toevoeging van goederen die zijn ingevoerd uit landen of gebieden welke geen deel uitmaken van het douanegebied van de Gemeenschap;

— zijn ingevoerd uit landen of gebieden die geen deel uitmaken van het douanegebied van de Gemeenschap en die in het vrije verkeer zijn gebracht;

— in het douanegebied van de Gemeenschap zijn verkregen, hetzij uitsluitend uit goederen als bedoeld in het tweede streepje, hetzij uit goederen als bedoeld in het eerste en het tweede streepje;

8) niet-communautaire goederen: andere dan de in punt 7 bedoelde goederen.”

Het in het vrije verkeer brengen omvat de toepassing van de handelspolitieke maatregelen en het vervullen van de andere formaliteiten voor de invoer van goederen alsmede de toepassing van de wettelijk verschuldigde rechten.”

*C — Bepalingen betreffende Gibraltar*

a) Inleiding

15. Gibraltar werd krachtens artikel X van het Verdrag van Utrecht van 1713 door de Spaanse koning afgestaan aan de Britse Kroon en heeft sinds 1830 de status van Crown Colony (British Overseas Territory). Het bestuur van de stad vindt, zoals bekend, zijn grondslag in de Gibraltar Constitution Order 1969. In de considerans daarvan wordt de stad omschreven als „part of Her Majesty’s dominions”. Aanzienlijke bevoegdheden voor zelfbestuur zijn naar democratisch gekozen plaatselijke instellingen in de kolonie overgeheveld, maar de buitenlandse betrekkingen, defensie en openbare veiligheid worden door de Kroon behartigd.

14. Artikel 79 van het wetboek bepaalt:

„Niet-communautaire goederen die in het vrije verkeer worden gebracht, verkrijgen daardoor de douanestatus van communautaire goederen.

b) De Akte van toetreding van 1972

16. Met het oog op deze bijzondere status van Gibraltar bepaalt artikel 28 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaar-

den en de aanpassing der Verdragen, die deel uitmaakt van de documenten betreffende de toetreding tot de Europese Gemeenschappen van het Koninkrijk Denemarken, Ierland, het Koninkrijk Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna: „Akte van toetreding van 1972” of „Akte van toetreding”)<sup>20</sup>:

„De besluiten van de instellingen van de Gemeenschap die betrekking hebben op de producten van bijlage II van het EEG-Verdrag<sup>21</sup> en op de producten die bij invoer in de Gemeenschap aan een bijzondere regeling zijn onderworpen als gevolg van de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, alsmede de besluiten inzake de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de omzetbelasting zijn niet van toepassing op Gibraltar, tenzij de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen anders besluit.”

17. Artikel 29 van deze Akte bepaalt:

„Ten aanzien van de besluiten genoemd in de lijst die voorkomt in bijlage I van deze akte vinden de aanpassingen plaats die in die bijlage worden omschreven.”

18. Ik wijs er met name op, dat voorzover hier van belang, het eerste deel van de lijst

in bijlage I de douanewetgeving betreft, die in de hierboven aangegeven zin (punt 11) werd gewijzigd om, naar aanleiding van de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap, de definitie van communautair douanegebied in verordening nr. 1496/68 aan te passen. Zoals gezegd, blijft Gibraltar buiten het douanegebied.

19. Daarnaast, en nog steeds voorzover hier van belang, heeft de Akte van toetreding van 1972 het Verenigd Koninkrijk en de daarvan afhankelijke gebieden, met inbegrip van Gibraltar, geschrapt van de lijst van bij derde landen behorende gebieden waarop de liberaliseringsregeling voor de invoer van goederen van verordening (EEG) nr. 1025/70 van de Raad van 25 mei 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit derde landen (hierna: „verordening nr. 1025/70”)<sup>22</sup>, van toepassing is. Daartoe is de lijst in bijlage II van deze verordening door bijlage I van de Akte van toetreding van 1972 gewijzigd.

20. In verband met de hiervoor genoemde wijziging van verordening nr. 1025/70 preciseert bijlage II van de Akte van toetreding van 1972:

„Het probleem in verband met de schrapping van Gibraltar uit bijlage II [van

20 — PB 1972, L 73, blz. 1.

21 — Dat wil zeggen de landbouwproducten.

22 — PB L 124, blz. 6. Verordening nadien ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 1439/74 van de Raad van 4 juni 1974 inzake de gemeenschappelijke regeling voor de invoer (PB L 159, blz. 1).



verordening nr. 1025/70] dient zodanig te worden opgelost dat wordt verzekerd dat Gibraltar met betrekking tot de regeling voor de vrijmaking van de invoer in de Gemeenschap in dezelfde situatie wordt geplaatst als die waarin het vóór de toetreding verkeerde.”

23. Artikel 1, lid 2, bepaalt:

„De invoer in de Gemeenschap van de in lid 1 bedoelde producten is vrij, dat wil zeggen niet onderworpen aan enige kwantitatieve beperking, onverminderd de

c) Maatregelen van gemeenschappelijke handelspolitiek, van toepassing op Gibraltar

[...]

21. Teneinde de positie van Gibraltar in het stelsel van het Verdrag inzichtelijker te maken, is het dienstig hier ook in herinnering te brengen hoe het goederenverkeer met derde landen, vóór de radicale liberalisering door de inwerkingtreding van de WTO-overeenkomsten voor de Gemeenschap, geregeld was in verordening (EEG) nr. 288/82 van de Raad van 5 februari 1982 inzake de gemeenschappelijke regeling voor de invoer (hierna: „verordening nr. 288/82”).<sup>23</sup>

— kwantitatieve beperkingen voor de in bijlage I opgesomde producten die worden gehandhaafd in de lidstaten die in genoemde bijlage naast die producten worden vermeld.”

22. Ingevolge artikel 1, lid 1, is verordening nr. 288/82 van toepassing „op de invoer van onder het Verdrag ressorterende producten van oorsprong uit derde landen”.

24. Bijlage I van deze verordening bevatte een serie kwantitatieve beperkingen met betrekking tot bepaalde daarin opgesomde producten, die de lidstaten mochten handhaven tegenover alle derde landen of tegenover een of meer van deze landen. Door middel van deze bijlage werden met name Frankrijk en Italië in de gelegenheid gesteld, kwantitatieve beperkingen voor producten uit het gebied van Gibraltar te handhaven.

23 — PB L 35, blz. 1. Verordening nadien ingetrokken bij verordening (EG) nr. 518/94 van de Raad van 7 maart 1994 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 288/82 (PB L 67, blz. 77), op haar beurt ingetrokken bij verordening (EG) nr. 3285/94 van de Raad van 22 december 1994 betreffende de gemeenschappelijke invoerregeling en tot intrekking van verordening (EG) nr. 518/94 (PB L 349, blz. 53).

25. Tot slot wijs ik erop, nog steeds met het doel de positie van Gibraltar in de gemeen-

schappelijke handelspolitiek te illustreren, dat Gibraltar is opgenomen op de lijst van derde landen die worden begunstigd door het schema van algemene tariefpreferenties die de Gemeenschap toekent aan ontwikkelingslanden. Gibraltar is namelijk opgenomen in bijlage I van verordening (EG) nr. 2501/2001 van de Raad van 10 december 2001 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties voor de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004 (hierna: „verordening nr. 2501/2001”).<sup>24</sup> Krachtens artikel 2 van deze verordening geldt voor Gibraltar de in artikel 7 bedoelde algemene regeling van tariefpreferenties. Dientengevolge komen producten van oorsprong uit Gibraltar in aanmerking voor aanmerkelijke tariefverlagingen in vergelijking met het douanerecht van de meestbegunstigde natie dat in het gemeenschappelijk douanetarief is vastgesteld.

#### *D — De omstreden richtlijnen*

26. De talrijke richtlijnen waarvan de omzetting hier in het geding is, lopen onderling sterk uiteen. De inhoud, vaak zeer technisch, is in deze zaak niet van direct belang. Op deze plaats is het voldoende de gemeenschappelijke trekken ervan voor het voetlicht te brengen, namelijk dat zij alle zijn vastgesteld op basis van de artikelen 94 EG en 95 EG<sup>25</sup> en dat zij alle tot doel hebben het vrije verkeer van

goederen te stimuleren door middel van de harmonisatie van nationale wettelijke regelingen die betrekking hebben op zowel de goederen als het milieubeleid.

#### **III — De feiten en de procedure**

27. Bij aanmaningsbrief van 3 juli 1997 en het daaropvolgende met redenen omkleed advies van 28 juli 2000 verweert de Commissie het Verenigd Koninkrijk dat het talrijke, op de artikelen 94 EG en 95 EG gebaseerde harmonisatierichtlijnen, namelijk de richtlijnen die hiervoor in punt 2 zijn opgesomd, met betrekking tot Gibraltar niet heeft omgezet.

28. Het Verenigd Koninkrijk stelde, dat het met recht geen uitvoering had gegeven aan de richtlijnen, omdat het gebied van Gibraltar niet tot het douanegebied van de Gemeenschap behoort en derhalve moet worden geacht buiten de werkingssfeer van de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen en de daarmee samenhangende bepalingen van afgeleid recht (zoals de richtlijnen in kwestie) te vallen.

29. Omdat de Commissie niet tevreden was over de antwoorden, heeft zij bij verzoekschrift van 25 januari 2001 de onderhavige zaak ingeleid.

<sup>24</sup> — PB L 346, blz. 1.

<sup>25</sup> — Enkele van de richtlijnen in kwestie zijn in werkelijkheid secundaire richtlijnen, door de Commissie vastgesteld op basis van een uitvoeringsbevoegdheid die haar is toegekend door een primaire richtlijn, die op haar beurt is gebaseerd op artikel 94 EG of artikel 95 EG.

30. Bij beschikking van 22 juni 2001 heeft het Hof het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie in de onderhavige zaak ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, in de zin van artikel 93, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

goederen van herkomst uit Gibraltar als goederen van herkomst uit derde landen beschouwd zouden moeten worden. Tot slot zijn de handelingen inzake de harmonisatie van de BTW niet van toepassing op Gibraltar.

#### IV — Argumenten van de partijen en beoordeling

##### A — Inleiding

31. Zoals blijkt uit de voorgaande beschrijving van de relevante bepalingen, geldt voor Gibraltar een bijzondere regeling. Het valt niet onder het communautair douanegebied, zodat de gehele communautaire douanewetgeving er niet van toepassing is. Dat geldt blijkens de hiervoor aangehaalde bepalingen ook voor landbouwproducten, aangezien de handelingen van afgeleid recht die daarop betrekking hebben, niet van toepassing zijn op Gibraltar.

32. Daaruit volgt — zoals ook uitdrukkelijk wordt bevestigd door de aangehaalde bepalingen van afgeleid recht (zie de verordeningen nrs. 288/82 en 2501/2001) — dat goederen van herkomst uit Gibraltar die worden ingevoerd in de Gemeenschap, onder de regeling voor de invoer uit derde landen vallen, zodat (maar de kwestie is nog controversieel, zoals wij zullen zien)

33. Voor het overige is het Verdrag krachtens artikel 299, lid 4, EG in beginsel van toepassing op Gibraltar; met name zijn volledig erop van toepassing de algemene beginselen van de communautaire rechtsorde (te beginnen met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit), alsook het vrije verkeer van personen, het vrij verrichten van diensten, het vrije verkeer van kapitaal en het communautair beleid in de andere sectoren die in artikel 3 EG worden opgesomd.

34. Lange tijd heeft deze regeling schijnbaar geen problemen opgeleverd, zelfs niet na de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap. De traditionele strijd met het Verenigd Koninkrijk is enkel in een paar sectoren<sup>26</sup> weer opgelaid; wat echter de toepassing van het Verdrag en het afgeleide recht op Gibraltar betreft, hebben zich voorzover bekend al geruime tijd geen

26 — De grenscontroles door de Spaanse autoriteiten hebben bijvoorbeeld aanleiding gegeven tot parlementaire vragen en individuele klachten bij de Commissie; daarnaast heeft de kwestie van het gemeenschappelijk gebruik van de luchthaven van de landengte — door partijen overeengekomen maar nooit verwezenlijkt vanwege de nadere gerezen moeilijkheden — ertoe geleid dat Gibraltar is uitgesloten van de liberalisering van het Europese luchtruim. Zie verordening (EEG) nr. 2343/90 van de Raad van 24 juli 1990 betreffende de toegang van luchtvaartmaatschappijen tot geregelde intracommunautaire luchtdiensten en de verdeling van de passagierscapaciteit tussen luchtvaartmaatschappijen op geregelde luchtdiensten tussen lidstaten (PB L 217 van 11 augustus 1990 blz. 8, met name artikel 1, lid 3).

bijzondere problemen voorgedaan. Zelfs de Commissie scheen niet al te veel belang te hechten aan de kwestie; nog in 1996 antwoordde zij op een vraag van het Europees Parlement naar de stand van zaken bij de omzetting van de communautaire richtlijnen in Gibraltar, dat zij niet in staat was daarop onmiddellijk een antwoord te geven.<sup>27</sup> Daarvoor had zij meerdere maanden nodig, en het antwoord had in wezen betrekking op de richtlijnen inzake het vrij verrichten van diensten, de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van kapitaal.<sup>28</sup> Wat daarentegen de richtlijnen gebaseerd op de artikelen 94 EG en 95 EG betreft, werd de stelling dat zij op Gibraltar van toepassing zijn, bij dezelfde gelegenheid niet met bijzonder veel overtuiging verdedigd.<sup>29</sup>

## B — Probleemstelling

35. Het vraagstuk komt dus pas in de onderhavige zaak duidelijk en helder aan

<sup>27</sup> — Op de vraag of „de Commissie [kan] mededelen in hoeverre de communautaire richtlijnen door het Verenigd Koninkrijk op het gebied van Gibraltar worden toegepast” (schriftelijke vraag nr. 3558/96 van L. De Esteban Martin van 12 december 1996) antwoordde voorzitter Santer in eerste instantie op 15 januari 1997: „De Commissie is doende de ter beantwoording van de vraag nodige gegevens te verzamelen. Zij zal de resultaten van haar onderzoek zo spoedig mogelijk mededelen.” (PB 1997, C 83, blz. 133).

<sup>28</sup> — Aanvullend antwoord van voorzitter Santer van 1 juli 1997 (PB 1998, C 45, blz. 3) ter vervollediging van het in voetnoot 27 aangehaalde antwoord. In dat antwoord deed de Commissie verslag van de gebrekkige omzetting van enkele richtlijnen in de sector financiële diensten en de sector erkenning van opleidingen en kwalificaties van geneeskundige en vrije beroepen. Zij wees erop, dat in dit verband inbreukprocedures waren ingeleid.

<sup>29</sup> — Aanvullend antwoord, aangehaald in voetnoot 28: „Volgens de Commissie zijn de op artikel 100A van het EG-Verdrag gebaseerde richtlijnen die ook betrekking hebben op het milieu van toepassing in Gibraltar en deze kwestie wordt momenteel besproken met de Britse autoriteiten.”

de orde en moet in al zijn onderdelen worden onderzocht. Mij dunkt dat met name de volgende vraagstukken achtereenvolgens moeten worden opgelost.

36. In de eerste plaats moet worden vastgesteld of de uitsluiting van Gibraltar van het communautaire douanegebied meebrengt dat het ook is uitgesloten van de werkingssfeer van de verdragsbepalingen die tot doel hebben het vrije verkeer van goederen te waarborgen.

37. In de tweede plaats moet worden vastgesteld of de eventuele niet-toepasselijkheid van de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen meebrengt dat de richtlijnen op basis van artikel 94 EG en 95 EG, die strekken tot instelling van de interne markt en met name tot doel hebben de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen uit de weg te ruimen, evenmin van toepassing zijn op Gibraltar.

38. Indien het antwoord daarop bevestigend luidt, moet tot slot worden vastgesteld of de niet-toepassing van die richtlijnen ook is toegestaan in het geval van richtlijnen die weliswaar primair tot doel hebben de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen uit de weg te ruimen, maar ook doelstellingen hebben die geen verband houden met de interne markt (in dit geval doelstellingen van milieubeleid).

C — *Standpunten van partijen*

mentele vrijheden strikt moeten worden uitgelegd.<sup>30</sup>

39. De Commissie — ondersteund door de Spaanse regering — gaat ervan uit dat Gibraltar, dankzij zijn status van Crown Colony van het Verenigd Koninkrijk, zonder twijfel een Europees gebied is waarvan een lidstaat de buitenlandse betrekkingen behartigt. Krachtens artikel 299, lid 4, EG zijn het Verdrag en het afgeleide recht dus integraal op Gibraltar van toepassing, behoudens de uitzonderingen en afwijkingen die uitdrukkelijk zijn voorzien.

40. Volgens de Commissie bevat de Akte van toetreding van 1972 uitzonderingen en afwijkingen voor belangrijke sectoren van de communautaire regelgeving. Met name wordt de toepassing van de bepalingen inzake landbouwproducten en de maatregelen ter harmonisatie van de BTW uitgesloten; daarnaast is Gibraltar uitgesloten van het douanegebied en van de toepassing van de handelspolitieke maatregelen van verordening nr. 1025/70.

41. Dergelijke bepalingen, vervolgt de Commissie, vormen een uitzondering op het algemene beginsel van de volledige toepassing van de communautaire regelgeving en moeten derhalve restrictief worden uitgelegd, overeenkomstig het bekende beginsel — meermaals aangehaald door het Hof — dat de afwijkingen van funda-

42. In de onderhavige zaak gaat het om bepalingen die een fundamentele vrijheid raken, namelijk die van het verkeer van goederen. In het licht van het hiervoor genoemde interpretatiebeginsel moeten we ons dus afvragen of deze bepalingen uitsluitend werken binnen hun specifieke toepassingsgebied dan wel raken aan de toepasselijkheid (of beter gezegd niet-toepasselijkheid) van de gehele regelgeving inzake het vrije verkeer van goederen (artikel 28 en volgende). Maar in werkelijkheid beschouwt de Commissie het vraagstuk niet vanuit dit gezichtspunt, maar vanuit het gezichtspunt van de toepasselijkheid van de harmonisatierichtlijnen die de gemeenschapsinstellingen krachtens de artikelen 94 EG en 95 EG hebben vastgesteld en die tot doel hebben de interne markt tot stand te brengen.

43. In dit verband betoogt de Commissie, dat er onder de afwijkingen inzake de toepassing van het Verdrag op Gibraltar niet één is die betrekking heeft op dergelijke richtlijnen, en dat ook de richtlijnen die in deze zaak aan de orde zijn, geen enkele specifieke territoriale beperking kennen. Daaruit moet volgens de Commissie worden geconcludeerd, dat zowel de bovengenoemde artikelen van het Verdrag als de omstreden richtlijnen op het gebied van de Britse kolonie van toepassing moeten zijn.

30 — De Commissie haalt echter maar één uitspraak betreffende artikel 30 EG aan, namelijk het arrest van 17 juni 1981, Commissie/Ierland (113/80, Jurispr. blz. 1625).

44. Anderzijds merkt de Commissie op, dat de tegenovergestelde oplossing zou leiden tot een absurd resultaat vanuit het oogpunt van milieubescherming. Als die zou worden aanvaard, zouden de richtlijnen die zijn vastgesteld op basis van de in titel XIX (Milieu) van het Verdrag toegekende bevoegdheden, op Gibraltar van toepassing zijn, maar de richtlijnen die zijn vastgesteld op basis van de artikelen 94 EG en 95 EG niet — hoewel zij eveneens strekken tot bescherming van het milieu, zij het niet primair en uitsluitend.

45. Het Koninkrijk Spanje, van zijn kant, stelt dat de regeling van vrij verkeer van goederen in zijn volle omvang op Gibraltar van toepassing is. Ter onderbouwing van die stelling betoogt ook de Spaanse regering dat het vrije verkeer van goederen een fundamenteel beginsel van de gemeenschappelijke markt is<sup>31</sup> en dat afwijkingen van die vrijheid restrictief moeten worden uitgelegd. In dat geval moet erkend worden dat de uitsluiting van Gibraltar van het communautaire douanegebied enkel meebrengt dat het gemeenschappelijk douanetarief niet van toepassing is op de externe handel van de Britse kolonie, zodat goederen afkomstig uit derde landen die in Gibraltar worden ingevoerd, zijn vrijgesteld van douanerechten. Het verbod van douanerechten, kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking

zou daarentegen van toepassing blijven in de handel tussen Gibraltar en de rest van de Gemeenschap.

46. Ter onderbouwing van deze interpretatie wijst de Spaanse regering op de regeling die geldt voor Ceuta en Melilla krachtens de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen.<sup>32</sup> Ook deze twee Noord-Afrikaanse steden zijn uitgesloten van het communautaire douanegebied in de zin van artikel 1 van Protocol nr. 2 betreffende de Canarische Eilanden en Ceuta en Melilla, dat als bijlage aan de Akte van toetreding van 1985 is gehecht<sup>33</sup>; niettemin geldt voor producten van oorsprong uit Ceuta en Melilla bij invoer in het communautaire douanegebied volledige vrijstelling van douanerechten en heffingen van gelijke werking, en omgekeerd (artikelen 2 en 6 van het Protocol). Volgens de Spaanse regering moet daaruit dus worden afgeleid, dat de uitsluiting van het communautaire douanegebied uitsluitend meebrengt dat het douanerecht van het gemeenschappelijk douanetarief niet van toepassing is op producten die uit derde landen worden ingevoerd, en dat het goederenverkeer binnen de Gemeenschap niet wordt geraakt.

47. Wat vervolgens de toepasselijkheid van de artikelen 94 EG en 95 EG op Gibraltar betreft, voert de Spaanse regering argumenten aan die vergelijkbaar zijn met die van de Commissie en voegt zij daaraan in

31 — Zie met name de arresten van 24 februari 1984, Rewe-Zentrale (37/83, Jurispr. blz. 1229), en 17 mei 1994, Frankrijk/Commissie (C-41/93, Jurispr. blz. I-1829).

32 — PB L 302, blz. 27 (hierna: „Akte van toetreding van 1985”).

33 — PB L 302, blz. 400 (hierna: „Protocol nr. 2 betreffende de Canarische Eilanden en Ceuta en Melilla”).

het bijzonder toe, dat de bevoegdheden die de Commissie in deze bepalingen zijn toegekend, in dienst staan van de instelling van de interne markt in haar geheel. De totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt zonder interne grenzen is alleen mogelijk als tegelijk gestreefd wordt naar het uit de weg ruimen van de belemmeringen voor het vrije verkeer van alle productiefactoren. Als wij dus aannemen dat het gebied van Gibraltar volledig van het vrije verkeer van goederen is uitgesloten, moeten wij concluderen dat de Britse kolonie is uitgesloten van de gehele interne markt, want niet alleen deze vrijheid, maar ook alle andere zouden niet van toepassing zijn.

48. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt om te beginnen in het algemeen, dat de bepalingen van de Akte van toetreding over Gibraltar, als geheel genomen, ertoe strekken de Britse kolonie de volledige autonomie bij het voeren van haar handelspolitiek, die zij had voordat het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap toetrad, te laten behouden. Deze doelstelling is tijdens de onderhandelingen nooit ter discussie gesteld, en om haar te verwezenlijken werd geregeld dat Gibraltar buiten het communautaire douanegebied en de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek zou blijven (zie artikel 29 en bijlage I, eerste afdeling, punt 4, van de Akte van toetreding van 1972).

49. Dankzij deze uitsluiting, vervolgt de regering, zijn de bepalingen van het Verdrag inzake de instelling van de douaneunie (artikelen 23 en volgende EG) niet van toepassing op Gibraltar, en kunnen de goederen die het gebied binnenkomen,

gezien de autonomie van zijn handelspolitiek, niet beschouwd worden als in het vrije verkeer in de Gemeenschap in de zin van artikel 24 EG. Maar als dat het geval is, kunnen de bepalingen van de artikelen 28 en volgende EG betreffende het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in het goederenverkeer evenmin van toepassing zijn op de handel tussen Gibraltar en de rest van de Gemeenschap, krachtens de uitdrukkelijke bepaling van artikel 23, lid 2, EG, waarin de toepassing van die verbodsbepalingen beperkt wordt tot de goederen in het vrije verkeer. In overeenstemming met die regeling en als aanvulling daarop, bepaalt artikel 28 van de Akte van toetreding van 1972 dat de voorschriften met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de gemeenschappelijke handelspolitiek in de sector landbouw niet van toepassing zijn op Gibraltar, waarmee de uitsluiting van de Britse kolonie van de regeling van vrij verkeer van goederen ook in die sector werd bekrachtigd.

50. Natuurlijk is het Verenigd Koninkrijk bekend met het beginsel van de restrictieve interpretatie van de afwijkingen van de toepassing van de bepalingen van het Verdrag, maar het ontkent dat dit beginsel in de onderhavige zaak van belang is. Als, zoals wij hebben gezien, de bepalingen van de Akte van toetreding van 1972 met betrekking tot Gibraltar meebrengen dat het geheel van de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen niet van toepassing is op Gibraltar, volgt daaruit noodzakelijkerwijs, op grond van elementaire overwegingen van logica en rechtvaardigheid, dat ook de bepalingen van afgeleid recht die strekken tot instelling van deze vrijheid niet van toepassing zijn.

51. Wat met name de bevoegdheden van de artikelen 94 EG en 95 EG betreft, wijst het Verenigd Koninkrijk erop, dat zij strekken tot het uit de weg ruimen van belemmeringen, binnen de Gemeenschap, voor het verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. Daaruit vloeit voort, dat de handelingen die gegrond zijn op deze bepalingen en strekken tot het uit de weg ruimen van belemmeringen voor het goederenverkeer, uitsluitend van toepassing zijn op die delen van het grondgebied van de Gemeenschap, waar goederen volgens het Verdrag vrij kunnen circuleren. Dat is, zoals gezegd, voor Gibraltar niet het geval; er is dus geen enkele reden om dergelijke handelingen toe te passen op de handel tussen Gibraltar en de rest van de Gemeenschap.

52. Als we het standpunt van de Commissie zouden volgen, aldus de regering van het Verenigd Koninkrijk, leidt dit tot het paradoxale resultaat, dat de status die de Akte van toetreding aan Gibraltar wil toekennen — een gebied met een autonome handelspolitiek op het gebied van goederen — zijn betekenis verliest. Door de toepassing van de richtlijnen die zijn vastgesteld op basis van de artikelen 94 EG en 95 EG en betrekking hebben op goederen, wordt verhinderd dat Gibraltar uit derde landen goederen invoert die niet voldoen aan de vereisten van deze richtlijnen.

53. Het Verenigd Koninkrijk wijst tot slot het argument van de Commissie af, dat de omstreden richtlijnen van toepassing zouden moeten zijn op Gibraltar, omdat zij

naast doelstellingen op het gebied van de interne markt ook milieudoelstellingen nastreven. In dat verband wijst het erop, dat in de rechtspraak van het Hof is verduidelijkt, enerzijds dat de doelstellingen van de interne markt een noodzakelijke en voldoende voorwaarde zijn voor de geldige vaststelling van een harmonisatie-handeling op basis van artikel 95 EG, en anderzijds dat dergelijke doelstellingen als prioritair beschouwd moeten worden, ook indien de richtlijn daarnaast strekt tot bescherming van de volksgezondheid of het milieu.<sup>34</sup> Een harmonisatiemaatregel die artikel 95 EG als rechtsgrondslag heeft en het goederenverkeer betreft, kan nooit van toepassing zijn op Gibraltar, zelfs indien de maatregel daarnaast doelstellingen van milieubescherming nastreeft.

#### *D — Beoordeling*

54. Bij de beoordeling van de hiervoor uiteengezette stellingen zal ik mij houden aan de volgorde die ik eerder heb aangekondigd. Om te beginnen zal ik dus beoordelen of de uitsluiting van Gibraltar van het communautaire douanegebied meebrengt dat het ook is uitgesloten van de werkingssfeer van de bepalingen van het Verdrag die ertoe strekken het vrije verkeer van goederen te waarborgen; vervolgens zal ik ingaan op de toepasselijkheid van de richtlijnen op basis van artikel 94 EG en artikel 95 EG, die de belemmeringen voor het vrije verkeer

<sup>34</sup> — Zie met name arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punten 84-88).



van goederen uit de weg moeten ruimen. Indien deze toepasselijkheid uitgesloten is, moet tot slot worden nagegaan of deze conclusie ook geldt voor richtlijnen die weliswaar primair tot doel hebben de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen uit de weg te ruimen, maar daarnaast ook doelstellingen hebben die geen verband houden met de interne markt (in dit geval doelstellingen van milieubeleid).

wordt gesteld met een derde land.<sup>35</sup> Op dat punt zijn dus vooral Spanje en het Verenigd Koninkrijk het niet met elkaar eens.

56. Dan kom ik nu tot de grond van de vraag. Om te beginnen wijs ik erop, dat het verbod van douanerechten en heffingen van gelijke werking, en kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking, krachtens het Verdrag van toepassing is op producten van oorsprong uit de lidstaten en op producten afkomstig uit derde landen

a) Regeling voor het goederenverkeer tussen Gibraltar en de rest van de Gemeenschap

55. Om te beginnen moet ik opmerken dat de opvattingen op dit punt niet werkelijk uiteen lijken te lopen, in elk geval niet tussen de Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk. De stelling van het Verenigd Koninkrijk, dat de communautaire voorschriften inzake het vrije verkeer van goederen niet van toepassing zijn op Gibraltar, is door de Commissie nooit werkelijk bestreden. Integendeel, in enkele antwoorden op parlementaire vragen heeft zij zich juist in deze zin uitgelaten. Daarnaast heeft zij verduidelijkt dat Gibraltar, ook in de betrekkingen met de rest van de Gemeenschap, autonoom zijn handelspolitiek voert, en voor de toepassing van de maatregelen op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek op één lijn

35 — Zie het antwoord van commissielid De Clercq op de schriftelijke vragen nrs. 1823/84, 1824/84 en 1825/84 (PB 1985, C 341, blz. 1). Bij die gelegenheid antwoordde de Commissie onder andere op de vraag „of het juist is dat [...] na de Spaanse toetreding [...] leveranties door Spaanse exporthandels [aan detailhandels in Gibraltar] niet met een vergummingstelsel zullen worden beperkt met als argument dat de bestaande leveranciers in Gibraltar naar behoren in de behoeften van Gibraltar kunnen voorzien” als volgt: „[d]e bepalingen van de Akte van Toetreding van 1972 en met name de uitsluiting van Gibraltar van het douanegebied van de Gemeenschap hebben tot gevolg, enerzijds, dat de bepalingen van het EEG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap niet van toepassing zijn op Gibraltar en, anderzijds, dat dit grondgebied ten opzichte van de besluiten van de gemeenschappelijke handelspolitiek die rechtstreeks verband houden met de invoer en uitvoer van goederen wordt behandeld als „derde land.” (Cursivering van mij.) Zij precificeert daarnaast dat „[d]e regeling die Gibraltar zal toepassen op de invoer van goederen uit Spanje en de andere lidstaten [...] afhangt] van zijn eigen handelspolitiek [...]”. De Commissie herinnert er voorts aan, dat met uitzondering van de afwijkingen voortvloeiende uit de Toetredingsakte van 1972, de bepalingen van het EEG-Verdrag en van het daarop betrekking hebbende afgeleide recht van toepassing zijn op Gibraltar krachtens artikel 227, lid 4, van dit Verdrag. Deze bepalingen — betreffende onder andere het vrij verkeer van diensten en het recht van vestiging — zijn dus vanaf de toetreding van toepassing op de uitgebreide Gemeenschap.

In 1989 werd dit standpunt bevestigd in het antwoord dat de heer Bangemann namens de Commissie gaf op een schriftelijke vraag over hinderlijke controle aan de grens Gibraltar-Spanje (14 maart 1989, PB 1989, C 262, blz. 10): „Gibraltar maakt deel uit van het grondgebied waarop de Verdragen tot oprichting van de Gemeenschap van toepassing zijn, hoewel het van zijn douanegebied is uitgesloten. De voorschriften van het Verdrag met betrekking tot het vrij verkeer van goederen zijn dus niet van toepassing op het handelsverkeer tussen Gibraltar en Spanje en de uit dit gebied afkomstige goederen zijn onderworpen aan de gemeenschappelijke regeling voor de invoer in de Gemeenschap. De bij de communautaire voorschriften vastgestelde faciliteiten inzake het intracommunautair handelsverkeer in goederen gelden dus niet bij de overschrijding van de grens tussen Gibraltar en Spanje.” (Cursivering van mij.)

die in de lidstaten in het vrije verkeer zijn gebracht. Om te kunnen vaststellen of de handel tussen Gibraltar en de rest van de Gemeenschap onder een regeling van vrij verkeer valt, moet enerzijds worden nagegaan of goederen die in Gibraltar zijn geproduceerd, moeten worden beschouwd als van oorsprong uit een lidstaat, en anderzijds of in Gibraltar ingevoerde goederen kunnen worden beschouwd als in een lidstaat in het vrije verkeer gebracht in de zin van de artikelen 23 EG en 24 EG.

57. Om te beginnen bij dit laatste punt: in de zin van artikel 24 EG worden producten afkomstig uit derde landen beschouwd als in het vrije verkeer in een lidstaat, wanneer in deze staat de invoerformaliteiten zijn verricht, de maatregelen van de gemeenschappelijke handelspolitiek zijn toegepast en de verschuldigde douanerechten zijn voldaan (zie artikel 79 van het communautair douanewetboek), waarbij in gedachten moet worden gehouden dat deze douanerechten door het gemeenschappelijke douanetarief worden vastgesteld (artikel 23, lid 1, EG; artikel 20, lid 1, communautair douanewetboek).

58. Niet wordt bestreden dat, aangezien Gibraltar buiten het communautaire douanegebied valt, goederen die vanuit derde landen Gibraltar binnenkomen, niet onderworpen zijn aan het gemeenschappelijk douanetarief, maar aan het douanerecht dat de plaatselijke autoriteiten eventueel autonoom hebben vastgesteld. Bovendien zijn de goederen die Gibraltar binnenkomen, als gevolg van de uitsluiting van Gibraltar van de douane-unie, aan geen van de maatregelen van de gemeenschappelijke

handelspolitiek onderworpen. Daaruit volgt, dat in Gibraltar ingevoerde goederen zich niet in een lidstaat in het vrije verkeer bevinden in de zin van artikel 24 EG.

59. Het lijkt mij evident dat het antwoord op de vraag, of goederen van herkomst uit Gibraltar beschouwd kunnen worden als van oorsprong uit een lidstaat in de zin van artikel 23, lid 2, EG, negatief moet zijn, aangezien uitsluitend die goederen „van oorsprong uit” een lidstaat kunnen zijn, welke zijn geproduceerd in het douanegebied van een lidstaat en dus in het douanegebied van de Gemeenschap.

60. Ik heb er al eerder op gewezen (zie boven, punt 10) dat dit gebied — volledig in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 23 EG — samenvalt met het douanegebied van de afzonderlijke lidstaten, ook als dat eventueel verschilt van het gebied waar zij de territoriale soevereiniteit uitoefenen (artikel 3 van het communautair douanewetboek). Daarnaast zijn, ingevolge artikel 4 van dit wetboek, „communautaire goederen: goederen die geheel zijn verkregen in het douanegebied van de Gemeenschap”, en goederen die „zijn ingevoerd uit landen of gebieden die geen deel uitmaken van het douanegebied van de Gemeenschap en die in het vrije verkeer zijn gebracht”.<sup>36</sup>

36 — Cursivering van mij.

61. Als dat zo is, kunnen goederen van oorsprong uit Gibraltar natuurlijk niet als „communautaire goederen” worden beschouwd, omdat zij niet geproduceerd zijn in het douanegebied van de Gemeenschap; zij kunnen dat eventueel worden, maar pas nadat zij in het communautaire gebied in het vrije verkeer zijn gebracht.

62. Dat Gibraltar voor de toepassing van de communautaire bepalingen inzake het goederenverkeer als een derde land beschouwd moet worden, wordt bevestigd door de specifieke bepalingen op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Voordat de overeenkomsten van Marrakech op mondiale schaal het verbod van kwantitatieve beperkingen nieuw leven inbliezen en een wijziging van de desbetreffende bepalingen van de communautaire handelspolitiek afdwongen, bevatte de in verordening nr. 288/82 neergelegde gemeenschappelijke regeling voor de invoer, uitdrukkelijk de mogelijkheid om aan producten afkomstig uit het gebied van Gibraltar bij binnenkomst in het communautaire douanegebied kwantitatieve beperkingen op te leggen (artikel 1, lid 2, en bijlage I: zie boven, punten 23 en 24). Anderzijds is Gibraltar opgenomen in het schema van algemene tariefpreferenties, ingesteld door verordening nr. 2501/2001, en de goederen van oorsprong uit de kolonie worden dus beschouwd als goederen uit een derde land en toegelaten in de Gemeenschap onder de preferentiële tariefvoorwaarden die in deze verordening zijn vastgesteld (artikel 2 en bijlage I).

63. Ik moet de regering van het Verenigd Koninkrijk gelijk geven wanneer zij opmerkt dat het een duidelijke voorwaarde van de bepalingen van de Akte van toetreding van 1972 betreffende Gibraltar is, dat voor goederen afkomstig uit Gibraltar de regels voor goederenverkeer met derde landen gelden. Nadat het Verenigd Koninkrijk en zijn onderhorigheden, waaronder Gibraltar, formeel waren geschrapt van de lijst van derde landen waarvan de producten in de Gemeenschap worden toegelaten overeenkomstig de liberaliseringsregeling voor de invoer die door verordening nr. 1025/70 is ingesteld (bijlage I, eerste afdeling, punt 4, van de Akte van toetreding; zie boven, punt 19), bepaalt bijlage II van dezelfde Akte uitdrukkelijk dat voor goederen afkomstig uit Gibraltar, bij de invoer in het communautair douanegebied in elk geval eenzelfde liberaliseringsregeling moet gelden als voor goederen afkomstig uit derde landen waarop de genoemde verordening van toepassing is (zie boven, punt 20). Met het Verenigd Koninkrijk meen ik dat een dergelijke precisering in het geheel niet noodzakelijk zou zijn geweest, indien goederen van oorsprong uit Gibraltar als communautair zouden worden beschouwd en dientengevolge de communautaire regeling van vrij verkeer van toepassing zou zijn.

64. De bezwaren die tegen een dergelijke conclusie worden ingebracht door de Spaanse regering, die een analogie ziet tussen de regeling voor de Britse kolonie en die voor de Spaanse gebieden Ceuta en Melilla, lijken mij evenmin overtuigend. Weliswaar vallen de twee Spaanse steden buiten het communautaire douanegebied, terwijl goederen van oorsprong uit die steden desondanks in de rest van de Gemeenschap mogen worden ingevoerd met vrijstelling van douanerechten onder

het gemeenschappelijke douanetarief, maar krachtens artikel 1 van het Protocol<sup>37</sup> worden producten uit Ceuta en Melilla niet beschouwd als goederen „in het vrije verkeer” in het douanegebied van de Gemeenschap in de zin van de artikelen 23 EG en 24 EG, zodat de regeling van vrij verkeer die van toepassing is op de goederen van oorsprong uit deze Spaanse gebieden, niet voortvloeit uit de eenvoudige toepassing van het Verdrag. Zij is eerder het gevolg van de vrijhandelszone, bestaande uit enerzijds het douanegebied van de Gemeenschap en anderzijds de douanegebieden van de twee Spaanse enclaves, die door de artikelen 2, lid 1<sup>38</sup>, en 6, lid 1<sup>39</sup>, van Protocol nr. 2 betreffende de Canarische Eilanden, Ceuta en Melilla tot stand is

gebracht. Daaruit vloeit naar mijn mening voort, dat de regeling die geldt voor Ceuta en Melilla de hier gegeven uitlegging van de op Gibraltar toepasselijke regeling niet ontkracht, maar ze integendeel juist bevestigt: de uitsluiting van het communautaire douanegebied brengt mee dat de bepalingen van het Verdrag betreffende het goederenverkeer niet van toepassing zijn, behoudens uitdrukkelijke andersluidende bepalingen.

37 — Dit artikel bepaalt: „1. De producten van oorsprong uit de Canarische Eilanden of Ceuta en Melilla, alsmede de producten van herkomst uit derde landen die op de Canarische Eilanden of in Ceuta en Melilla worden ingevoerd in het kader van de regelingen die aldaar op die producten van toepassing zijn, worden bij het in het vrije verkeer brengen op het douanegebied van de Gemeenschap niet beschouwd als goederen die voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 9 en 10 van het EEG-Verdrag, noch als goederen in het vrije verkeer in de zin van het EGKS-Verdrag.

2. Het douanegebied van de Gemeenschap omvat niet de Canarische Eilanden en Ceuta en Melilla.

3. Behoudens andersluidende bepalingen in dit Protocol, zijn de besluiten van de Instellingen van de Gemeenschap op het gebied van de douanewetgeving voor het handelsverkeer met derde landen onder dezelfde voorwaarden van toepassing op het handelsverkeer tussen het douanegebied van de Gemeenschap enerzijds en de Canarische Eilanden en Ceuta en Melilla anderzijds.

4. Behoudens andersluidende bepalingen in dit Protocol zijn de autonome of conventionele besluiten van de Instellingen van de Gemeenschap betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek welke rechtstreeks verband houden met de invoer of de uitvoer van goederen, niet van toepassing op de Canarische Eilanden en op Ceuta en Melilla.

5. Behoudens andersluidende bepalingen in de Toetredingsakte, met inbegrip van dit Protocol, past de Gemeenschap in haar handelsverkeer met de Canarische Eilanden en met Ceuta en Melilla voor de producten die onder bijlage II van het EEG-Verdrag vallen, de algemene regeling toe welke zij toepast ten aanzien van derde landen.

38 — „Onder voorbehoud van de artikelen 3 en 4 van dit Protocol, geldt voor de producten van oorsprong uit de Canarische Eilanden en uit Ceuta en Melilla, wanneer zij op het douanegebied van de Gemeenschap in het vrije verkeer worden gebracht, een vrijstelling van douanerechten onder de voorwaarden neergelegd in de leden 2 en 3.”

39 — „1. Voor producten van oorsprong uit het douanegebied van de Gemeenschap geldt bij invoer op de Canarische Eilanden of in Ceuta en Melilla vrijstelling van douanerechten en van heffingen van gelijke werking, onder de voorwaarden neergelegd in de leden 2 en 3.”

65. Volgens mij kunnen wij op dit punt concluderen dat tussen Gibraltar en de rest van het grondgebied van de Gemeenschap geen regeling van vrij verkeer van goederen geldt, of, anders gezegd, dat de communautaire voorschriften van titel I van het derde deel van het Verdrag, betreffende het vrije verkeer van goederen, niet op Gibraltar van toepassing zijn.

b) Toepasselijkheid van de richtlijnen betreffende de interne markt op Gibraltar

66. Zoals ik al heb aangestipt, wordt de kern van het geschil tussen de Commissie en het Verenigd Koninkrijk gevormd door de maatregelen die zijn vastgesteld op basis van de artikelen 94 EG en 95 EG en de toepasselijkheid ervan op Gibraltar.

67. Volgens het Verenigd Koninkrijk moet die toepasselijkheid worden uitgesloten ingeval de maatregelen in kwestie ertoe strekken het vrije verkeer van goederen te vergemakkelijken, dat wil zeggen een vrijheid die zich niet uitstrekt tot Gibraltar.

68. Volgens de Commissie gaat deze conclusie te ver en is zij in strijd met het beginsel van de restrictieve interpretatie van de afwijkingen van algemene beginselen. Voor de Spaanse regering vloeit uit de eenheid van het concept interne markt voort, dat de vrijheden in het Verdrag ondeelbaar zijn, met als gevolg dat als een ervan niet van toepassing is, de andere dat ook niet kunnen zijn.

69. Dit bezwaar berust kennelijk op de idee dat harmonisatiemaatregelen met betrekking tot goederen, personen, diensten of kapitaal niet alleen de ene of andere vrijheid moeten bevorderen, maar beoordeeld moeten worden in een globaal kader, in die zin dat zij deel uitmaken van een enkel samenhangend project, gericht op de instelling en de werking van de gemeenschappelijke markt. Als gevolg daarvan zouden wij niet zozeer moeten spreken van harmonisatiemaatregelen met het doel de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten of kapitaal uit de weg te ruimen, maar van maatregelen die, elk voor zich en gezamenlijk, bedoeld zijn om dat ene project te verwezenlijken.

70. Een dergelijk bezwaar, hoe suggestief ook, overtuigt mij echter niet, tenminste niet voor de doelen die hier van belang zijn. Het is zeker waar dat het concept van interne markt een globaal concept is dat alle betreffende vrijheden omvat, maar dat wil niet zeggen dat het onderscheiden is van die vrijheden, en nog minder dat de kenmerken hiervan in het concept opgaan totdat zij niet meer onderscheiden kunnen worden.

71. Overigens strookt een dergelijke stelling niet met een evident tekstueel gegeven, namelijk het feit dat de verschillende vrijheden door verschillende bepalingen van het Verdrag worden ingesteld. In werkelijkheid zijn deze verschillende bepalingen niet meer dan een weerspiegeling van de conceptuele en systematische autonomie van de afzonderlijke vrijheden, die door zeer uiteenlopende instrumenten, methoden, termijnen en voorwaarden worden verwezenlijkt.

72. Zonder hier te lang bij stil te staan, wil ik slechts opmerken dat dit bezwaar door de teksten ontkracht wordt op juist de punten die in de onderhavige zaak aan de orde zijn. Ook als een interne markt die zich uitstrekt tot alle vier bovengenoemde vrijheden, in algemene zin het doel van de Gemeenschap is, hoeft dat nog niet noodzakelijkerwijs voor de gehele Gemeenschap te gelden. Sommige gebiedsdelen van de Gemeenschap zijn namelijk uitdrukkelijk uitgesloten van bepaalde vrijheden, zonder dat de toepasselijkheid van de andere daardoor in twijfel wordt getrokken. Wij hoe-

ven maar te denken aan de Kanaal-eilanden en het eiland Man, om twee bezittingen van de Britse Kroon te noemen, of aan de Åland-eilanden na de toetreding van Finland: op deze gebieden zijn immers de bepalingen met betrekking tot het vrije verkeer van goederen van toepassing, maar die met betrekking tot het vrije verkeer van personen en diensten niet, zoals blijkt uit onderscheidenlijk de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 3 betreffende de Kanaal-eilanden en het eiland Man<sup>40</sup> en artikel 1 van Protocol nr. 2 inzake de Åland-eilanden.<sup>41</sup>

73. Ik vind het dus niet vreemd noch ongebruikelijk dat het Verdrag voor gebie-

40 — Protocol nr. 3 betreffende de Kanaal-eilanden en het eiland Man (PB 1972, L 73, blz. 164).

Artikel 1, lid 1: „De communautaire regeling inzake douane-aangelegenheden en inzake kwantitatieve beperkingen en met name die vervat in de Akte van toetreding, is ten aanzien van de Kanaal-eilanden en het eiland Man onder dezelfde voorwaarden van toepassing als die welke voor het Verenigd Koninkrijk gelden.”

Artikel 2: „Aan de rechten die de onderdanen van deze gebieden in het Verenigd Koninkrijk hebben verkregen, wordt geen afbreuk gedaan door de Akte van toetreding. De communautaire bepalingen betreffende het vrije verkeer van personen en diensten zijn echter niet op hen van toepassing.”

41 — Protocol nr. 2 inzake de Åland-eilanden, gehecht aan de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 352).

Artikel 1: „Het bepaalde in het EG-Verdrag staat niet in de weg aan de toepassing van de per 1 januari 1994 op de Åland-eilanden bestaande bepalingen inzake:

- beperkingen, op niet-discriminatoire basis, van het recht van natuurlijke personen die niet het regionale burgerschap hembygdsrätt/kotiseutuokius (regional citizenship) in Åland genieten, en voor rechtspersonen, om ontoerekenend goed te verkrijgen en in eigendom te hebben op de Åland-eilanden zonder de toestemming van de bevoegde autoriteiten van de Åland-eilanden;
- beperkingen, op niet-discriminatoire basis, van het recht van vestiging en het recht diensten te verlenen door natuurlijke personen die niet het regionale burgerschap hembygdsrätt/kotiseutuokius (regional citizenship) in Åland genieten, of door rechtspersonen, zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten van de Åland-eilanden.”

den in een bijzondere situatie, zoals Gibraltar, een bijzondere regeling voorschrijft, waarin de verkeersvrijheden anders zijn verdeeld dan in de algemene regeling. In het onderhavige geval wordt gestreefd naar de fusie van de markt van Gibraltar en de rest van de communautaire markt tot één ruimte zonder interne grenzen voor het verkeer van diensten, personen en kapitaal, waarvan het goederenverkeer echter om de hier meermaals genoemde redenen is uitgesloten.

74. Als dat zo is, volgt daaruit noodzakelijkerwijs dat ook de richtlijnen op basis van de artikelen 94 EG en 95 EG, die gericht zijn op de harmonisatie van de nationale bepalingen inzake het goederenverkeer en dus primair de instelling van de desbetreffende vrijheid tot doel hebben, niet op Gibraltar van toepassing kunnen zijn, zonder de regeling te schenden die uitdrukkelijk aan dit gebied is voorbehouden, namelijk de uitsluiting van Gibraltar van het vrije verkeer van goederen.

75. Wij hoeven ons maar voor te stellen wat het gevolg zou zijn als wij de tegenovergestelde oplossing zouden kiezen, bijvoorbeeld bij de eerste van de richtlijnen waarover de Commissie klaagt dat zij niet voor Gibraltar zijn omgezet, namelijk richtlijn 67/548 betreffende het kenmerken en de indeling van gevaarlijke stoffen. Zoals bekend, bepaalt deze richtlijn dat gevaarlijke stoffen uitsluitend in de handel mogen worden gebracht indien de etikettering van de verpakking en de indeling van de stof voldoen aan de geharmoniseerde vereisten. Onder andere moeten, volgens de gedetail-

leerde bepalingen van de richtlijn, de naam van de stof, de oorsprong ervan, de symbolen en de aanduidingen van de gevaren verbonden aan het gebruik van de stof en de eruit voortvloeiende risico's worden vermeld. Als deze regeling ook naar Gibraltar uitgebreid zou moeten worden, zou het onmogelijk worden om er goederen uit een derde land in te voeren en op de markt te brengen, die niet voldoen aan de vereisten van de richtlijn, behalve door ze eerst opnieuw te verpakken na een correcte indeling in overeenstemming met de geharmoniseerde technische voorschriften. Dat zou natuurlijk in tegenspraak zijn met het aan Gibraltar toegekende statuut en in het bijzonder met de speciale regeling in de Akte van toetreding, waarbij aan Gibraltar de autonomie op het gebied van de handelspolitiek werd gegarandeerd die het had vóór de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap.

zouden in Gibraltar pas in de handel gebracht kunnen worden nadat zij geluidicht zijn gemaakt en van een erkende instantie een communautair certificaat hebben gekregen. Ook in dat geval zou de speciale regeling voor Gibraltar worden geschonden.

77. Ik kan dus wel zeggen dat de uitsluiting van Gibraltar van het vrije verkeer van goederen noodzakelijkerwijs meebrengt dat de richtlijnen op basis van de artikelen 94 EG en 95 EG, gericht op de harmonisatie van nationale bepalingen inzake het goederenverkeer, evenmin van toepassing zijn.

76. Een ander voorbeeld kan worden ontleend aan de richtlijnen met betrekking tot het geluid dat door bouwterreinmachines wordt uitgestraald, die onder andere in deze zaak aan de orde zijn (kaderrichtlijn 79/113 en de uitvoeringsrichtlijnen ervan, bijvoorbeeld richtlijn 84/533, richtlijn 84/534 of de richtlijnen 84/535, 84/536, 84/537 enzovoort). Als deze richtlijnen ook van toepassing zouden zijn op Gibraltar, zou de invoer ten behoeve van de plaatselijke bouwsector, van motorcompressoren, energieaggregaten of pneumatische hamers en dergelijke luidruchtige maar goedkope apparatuur uit bijvoorbeeld het buurland Marokko, in feite onmogelijk zijn. Zij

78. Deze conclusie lijkt mij onvermijdelijk wanneer het gaat om richtlijnen die primair tot doel hebben deze vrijheid van verkeer in te stellen. Het is echter de vraag — ook al lijkt de hypothese niet op dit geval van toepassing — of dezelfde conclusie zich ook opdringt voor de richtlijnen op basis van de artikelen 94 EG en 95 EG, die in de eerste plaats en primair tot doel hebben om de andere vrijheden van verkeer (die, zoals gezegd, alle op Gibraltar van toepassing zijn), in te stellen, maar ook, zij het secundair, om het vrije verkeer van goederen te begunstigen.

79. Het is niet eenvoudig een ondubbelzinnig antwoord op deze vraag te geven. Het lijkt mij niettemin, dat de betrokken harmonisatiemaatregel in een dergelijk geval ook van toepassing zou moeten zijn op het gebied van Gibraltar, en niet alleen vanwege het indirecte en bijkomstige karakter van de effecten van de betrokken richtlijn op het goederenverkeer, maar vooral op grond van het beginsel van de restrictieve interpretatie van de afwijkingen van de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht. Dat beginsel kan bezwaarlijk werken in de hypothesen die ik hiervoor heb onderzocht, omdat in die gevallen geen sprake is van een werkelijke afwijking: de uitsluiting van Gibraltar is immers de directe consequentie van de regeling die in de Akte van toetreding is neergelegd. In het onderhavige geval wordt die consequentie niet alleen niet opgelegd door de Akte van toetreding, maar wordt zij er integendeel juist door uitgesloten.

c) Toepasselijkheid van de richtlijnen die ook andere doelstellingen nastreven

80. Ik herhaal dat dit niet de vraag is die in de onderhavige zaak wordt opgeworpen. Het gaat hier om de richtlijnen die, hoewel zij uitsluitend het goederenverkeer tot voorwerp hebben, tegelijkertijd, zij het bijkomend, andere doelstellingen nastreven (in dit geval de bescherming van het milieu).

81. Ik heb er al op gewezen, dat de Commissie betoogt dat deze richtlijnen op Gibraltar van toepassing moeten zijn, deels om de hierboven uiteengezette algemene redenen, maar vooral omdat anders bij de toepassing van richtlijnen die strekken tot bescherming van het milieu, onredelijke verschillen in territoriale werkingssfeer zouden ontstaan, naargelang de richtlijn gebaseerd is op de artikelen 94 EG en 95 EG of rechtstreeks op de specifieke rechtsgrondslag voor de betrokken sector (artikelen 174 en volgende EG). Een dergelijke differentiatie leidt er volgens de Commissie toe, dat de maatregelen ter bescherming van het milieu deels wel en deels niet op Gibraltar van toepassing zouden zijn, hetgeen de samenhang van het gemeenschapsbeleid op dit terrein zeker in gevaar zou brengen.

82. Ik begrijp de bedenkingen van de Commissie, maar acht de tegenovergestelde oplossing die het Verenigd Koninkrijk voorlegt, overtuigender. Het lijkt mij namelijk dat de „onredelijke” consequenties waarop de Commissie terecht de aandacht vestigt, vooral het gevolg zijn van communautaire wetgevingspraktijken, die voor een bepaalde periode min of meer onontkoombaar en dus min of meer gerechtvaardigd waren, maar die in het onderhavige geval geen invloed mogen hebben.

83. Zoals bekend, moest de Gemeenschap voorschriften op milieugebied in het verleden noodzakelijkerwijs baseren op alternatieve rechtsgrondslagen, waaronder met name artikel 100 EG-Verdrag (thans artikel 94 EG), omdat zij niet beschikte



over een specifieke regelgevingsbevoegdheid. Sinds de inwerkingtreding van de Europese Akte in 1987 is de situatie gewijzigd: de Gemeenschap beschikt nu over een specifieke bevoegdheid om maatregelen te treffen op milieugebied. Voor andere sectoren (consumentenbescherming, volksgezondheid enzovoort) is zoals bekend hetzelfde gebeurd, hetgeen geleid heeft tot een consistente maar onzekere praktijk, wat de verhouding tussen de doelstellingen van een handeling en de bijbehorende rechtsgrondslag betreft.

84. Het is bekend dat het Hof op dit punt een duidelijke rechtspraak heeft ontwikkeld, ook, zo niet vooral, om misbruik en misverstanden die deze praktijk had kunnen veroorzaken, tegen te gaan. Met name, en voorzover hier van belang, moet volgens vaste rechtspraak van het Hof „de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling [...] berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling”.<sup>42</sup> Indien dus „bij onderzoek van een gemeenschapshandeling blijkt dat deze twee doeleinden heeft of dat sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts bijkomstig is, dan moet de handeling op één rechtsgrondslag geba-

seerd worden, te weten die welke vereist is gezien het hoofddoel of de voornaamste component”.<sup>43</sup>

85. In ons geval brengt dat uiteraard mee, dat een richtlijn die primair tot doel heeft de belemmeringen voor de instelling van de interne markt uit de weg te ruimen, dus een richtlijn die „metterdaad ten doel [heeft], de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt te verbeteren”<sup>44</sup>, enkel en uitsluitend artikel 94 EG of artikel 95 EG als rechtsgrondslag kan hebben, en dat eventuele andere bijkomstige doelstellingen van de handeling van geen betekenis zijn.

86. In deze zaak zijn de richtlijnen zelf, of de handeling waarvan zij een uitvoeringsmaatregel vormen (zie boven, voetnoot 25), alle gebaseerd op artikel 94 EG of op artikel 95 EG en voornamelijk, zij het niet uitsluitend, erop gericht het vrije verkeer van goederen te bevorderen. Om die reden moeten zij, zoals ik hiervoor heb geprobeerd aan te tonen, hetzelfde territoriale toepassingsgebied hebben als deze vrijheid; dat zij daarnaast doelstellingen van milieubescherming nastreven, wijzigt hun kwali-

42 — Zie advies 2/00 van 6 december 2001 betreffende het Protocol van Cartagena (Jurispr. blz. I-9713, punt 22). Arresten van 3 december 1996, Portugal/Raad (C-268/94, Jurispr. blz. I-6177, punt 22); 4 april 2000, Commissie/Raad (C-269/97, Jurispr. blz. I-2257, punt 43), en 30 januari 2001, Spanje/Raad (C-36/98, Jurispr. blz. I-779, punt 58).

43 — Zie arrest Spanje/Raad, reeds aangehaald, punt 59; advies 2/00, reeds aangehaald, punt 23, en arresten van 17 maart 1993, Commissie/Raad (C-155/91, Jurispr. blz. I-939, punten 19 en 21), en 23 februari 1999, Parlement/Raad (C-42/97, Jurispr. blz. I-869, punten 39 en 40).

44 — Arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punt 84).

ficatie niet en kan er, voorzover hier van belang, niet toe leiden dat het territoriale toepassingsgebied wordt verlegd buiten de grenzen die door het Verdrag en de Akte van toetreding van 1972 zijn getrokken.

worden dat noch de bepalingen van het Verdrag waarbij een regeling van vrij verkeer van goederen is ingesteld, noch de harmonisatiemaatregelen op basis van artikel 94 EG of artikel 95 EG, indien zij primair bedoeld zijn om het vrije verkeer van goederen in te stellen, op Gibraltar van toepassing zijn, ongeacht de andere, bijkomstige doelstellingen die deze maatregelen eventueel nastreven.

87. Daarmee wil ik natuurlijk niet ontkennen dat de niet-toepassing van deze richtlijnen op Gibraltar de samenhang van het communautaire beleid in de sectoren waarop deze richtlijnen in tweede instantie betrekking hebben, in gevaar kan brengen. Om het door de Commissie gevreesde effect te vermijden en de samenhang van het communautair beleid te waarborgen, mag de regeling voor Gibraltar niet ter discussie worden gesteld, te meer daar de Gemeenschap altijd de mogelijkheid heeft, waar de voorwaarden aanwezig zijn, gebruik te maken van de bevoegdheden die haar in de specifieke sectoren zijn toegekend (voor het milieu in de artikelen 174 en volgende EG), door in voorkomende gevallen passende maatregelen te nemen die (ook) van toepassing zijn op Gibraltar.

89. Zoals het Verenigd Koninkrijk in wezen stelt en noch door de Commissie, noch door de Spaanse regering is weersproken, hebben alle richtlijnen waarvan de omzetting hier in het geding is, uitsluitend de harmonisatie van nationale bepalingen inzake goederen op het oog, en strekken zij dus niet tot de instelling van andere vrijheden op de interne markt.

#### d) Slotopmerkingen

88. Om de redenen die ik hiervoor heb uiteengezet, moet naar mijn mening erkend

90. Dientengevolge meen ik dat het beroep van de Commissie, om de zojuist aangegeven redenen, in zijn geheel moet worden verworpen.

V — Kosten

de vordering van het Verenigd Koninkrijk in de kosten worden verwezen.

91. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevoerd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig

92. Ingevolge artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering moeten de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen. Het Koninkrijk Spanje moet dus zijn eigen kosten dragen.

VI — Conclusie

93. In het licht van het voorgaande, geef ik het Hof in overweging voor recht te verklaren:

„1) Het beroep van de Commissie wordt verworpen.

2) De Commissie wordt verwezen in de kosten.

3) Het Koninkrijk Spanje zal zijn eigen kosten dragen.”