

DOMSTOLENS DOM
den 23 september 2003 *

I mål C-30/01,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av R.B. Wainwright, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av R. Silva de Lapuerta, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av R. Magrill, i egenskap av ombud, biträdd av D. Wyatt, QC, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt

- rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT L 196, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 19), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 97/69/EG av den 5 december 1997 (EGT L 343, s. 19),

- rådets direktiv 87/18/EEG av den 18 december 1986 om harmonisering av lagar och andra författningar om tillämpningen av principerna för god laboratoriesed och kontrollen av tillämpningen vid prov med kemiska ämnen (EGT L 15, 1987, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 195),

- rådets direktiv 93/12/EEG av den 23 mars 1993 om svavelhalten i vissa flytande bränslen (EGT L 74, s. 81; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 90), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 (EGT L 350, s. 58),

- rådets direktiv 79/113/EEG av den 19 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om bestämning av buller från bygg- och anläggningsutrustning (EGT L 33, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 144), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/405/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 9; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 48),

- rådets direktiv 84/533/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå hos kompressorer (EGT L 300, s. 123; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 166), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/406/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 50),

- rådets direktiv 84/534/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå för tornkranar (EGT L 300, s. 130; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 173), i dess lydelse enligt rådets direktiv 87/405/EEG av den 25 juni 1987 (EGT L 220, s. 60; svensk specialutgåva, område 15, volym 8, s. 3),

- rådets direktiv 84/535/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillåten ljudeffektnivå hos svetsgeneratorer (EGT L 300, s. 142; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 185), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/407/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 16; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 55),

- rådets direktiv 84/536/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå hos kraftgeneratorer (EGT L 300, s. 149; svensk specialutgåva, område 13, volym 14, s. 109), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/408/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 18; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 57),

- rådets direktiv 84/537/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå för maskindrivna handhållna betongspett och mejselhammare (EGT L 300, s. 156; svensk specialutgåva, område 13, volym 14, s. 116), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/409/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 59),

- rådets direktiv 84/538/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå för gräsklippare (EGT L 300, s. 171; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 192), i dess lydelse enligt rådets direktiv 88/181/EEG av den 22 mars 1988 (EGT L 81, s. 71; svensk specialutgåva, område 15, volym 8, s. 70),

- rådets direktiv 86/594/EEG av den 1 december 1986 om luftburet buller från hushållsapparater (EGT L 344, s. 24; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 153),

- rådets direktiv 86/662/EEG av den 22 december 1986 om begränsning av buller från hydrauliska grävmaskiner, lin-grävmaskiner, schaktmaskiner, lastmaskiner och grävlastare (EGT L 384, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 185), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/27/EG av den 29 juni 1995 (EGT L 168, s. 14),

- Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266), och
- kommissionens direktiv 97/35/EG av den 18 juni 1997 om anpassning till den tekniska utvecklingen för andra gången av rådets direktiv 90/220/EEG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön (EGT L 169, s. 72),

genom att inte anta, avseende Gibraltar, de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiven, eller, i varje fall, genom att inte underrätta kommissionen om sådana åtgärder,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet, M. Wathelet och R. Schintgen samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric (referent), S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: A. Tizzano,

justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 16 januari 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 januari 2001, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt

- rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT L 196, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 19), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 97/69/EG av den 5 december 1997 (EGT L 343, s. 19),

- rådets direktiv 87/18/EEG av den 18 december 1986 om harmonisering av lagar och andra författningar om tillämpningen av principerna för god laboratoriesed och kontrollen av tillämpningen vid prov med kemiska ämnen (EGT L 15, 1987, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 195),

- rådets direktiv 93/12/EEG av den 23 mars 1993 om svavelhalten i vissa flytande bränslen (EGT L 74, s. 81; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 90), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 (EGT L 350, s. 58),

- rådets direktiv 79/113/EEG av den 19 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om bestämning av buller från bygg- och anläggningsutrustning (EGT L 33, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 144), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/405/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 9; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 48),

- rådets direktiv 84/533/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå hos kompressorer (EGT L 300, s. 123; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 166), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/406/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 50),

- rådets direktiv 84/534/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå för tornkranar (EGT L 300, s. 130; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 173), i dess lydelse enligt rådets direktiv 87/405/EEG av den 25 juni 1987 (EGT L 220, s. 60; svensk specialutgåva, område 15, volym 8, s. 3),

- rådets direktiv 84/535/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillåten ljudeffektnivå hos svetsgeneratorer (EGT L 300, s. 142; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 185), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/407/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 16; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 55),

- rådets direktiv 84/536/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå hos kraftgeneratorer (EGT L 300, s. 149; svensk specialutgåva, område 13, volym 14, s. 109), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/408/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 18; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 57),

- rådets direktiv 84/537/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå för maskindrivna handhållna betongspett och mejselhammare (EGT L 300, s. 156; svensk specialutgåva, område 13, volym 14, s. 116), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 85/409/EEG av den 11 juli 1985 (EGT L 233, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 59),

- rådets direktiv 84/538/EEG av den 17 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tillåten ljudeffektnivå för gräsklippare (EGT L 300, s. 171; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 192), i dess lydelse enligt rådets direktiv 88/181/EEG av den 22 mars 1988 (EGT L 81, s. 71; svensk specialutgåva, område 15, volym 8, s. 70),

- rådets direktiv 86/594/EEG av den 1 december 1986 om luftburet buller från hushållsapparater (EGT L 344, s. 24; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 153),

- rådets direktiv 86/662/EEG av den 22 december 1986 om begränsning av buller från hydrauliska grävmaskiner, lin-grävmaskiner, schaktmaskiner, lastmaskiner och grävlastare (EGT L 384, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 185), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/27/EG av den 29 juni 1995 (EGT L 168, s. 14),

- Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266), och

- kommissionens direktiv 97/35/EG av den 18 juni 1997 om anpassning till den tekniska utvecklingen för andra gången av rådets direktiv 90/220/EEG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön (EGT L 169, s. 72),

genom att inte anta, avseende Gibraltar, de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiven, eller, i varje fall, genom att inte underrätta kommissionen om dessa åtgärder.

- 2 Genom beslut av domstolens ordförande av den 22 juni 2001 har Konungariket Spanien tillåtits intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

De allmänna gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 3 I artiklarna 2 EG och 3.1 EG föreskrivs följande:

”Artikel 2

Gemenskapen skall ha till uppgift att genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och genom att fullfölja den gemensamma politik eller verksamhet som avses i artiklarna 3 och 4 främja en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt, en hög grad av konkurrenskraft och ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.

Artikel 3

1. För att uppnå de mål som anges i artikel 2 skall gemenskapens verksamhet på de villkor och i den takt som anges i detta fördrag innefatta

- a) förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna vid import och export av varor samt förbud mot alla övriga åtgärder med motsvarande verkan,
- b) en gemensam handelspolitik,
- c) en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna,

...”

4 I artikel 14.2 EG föreskrivs följande:

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

5 I EG-fördragets tredje del förekommer en avdelning I med rubriken ”Fri rörlighet för varor”. Avdelningen inleds med de allmänna bestämmelserna i artiklarna 23 EG och 24 EG och den innehåller två kapitel som berör ”Tullunionen” (artiklarna 25—27 EG) respektive ”Förbud mot kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna” (artiklarna 28—31 EG).

6 Artikel 23 EG har följande lydelse:

”1. Gemenskapen skall grunda sig på en tullunion, som skall omfatta all handel med varor och som skall innebära att tullar på import och export samt alla avgifter med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna och att en gemensam tulltaxa gentemot tredje land skall införas.

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

7 I artikel 24 EG föreskrivs följande:

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

8 Enligt artikel 25 EG, till vilken det hänvisas i artikel 23.2 EG, är tullar på import och export samt avgifter med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna.

9 Artiklarna 94 EG och 95.1 EG har följande lydelse:

”Artikel 94

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

Artikel 95

Med avvikelse från artikel 94 och om inte annat föreskrivs i detta fördrag skall följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 14. Rådet skall enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.”

10 Artikel 299.4 EG har följande lydelse:

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

Bestämmelserna avseende Gibraltar i anslutningsakten för Konungariket Danmark, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland

11 I artiklarna 28, 29 och 30 i akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Danmark, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och anpassningarna av fördragen (EGT L 73, 1972, s. 14) (nedan kallad anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket) föreskrivs följande:

”Artikel 28

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

Artikel 29

De rättsakter som räknas upp i bilaga I till denna akt skall anpassas så som det anges i den bilagan.

Artikel 30

Anpassningen av de rättsakter som räknas upp i bilaga II till denna akt som nödvändiggjorts av anslutningen skall utarbetas i enlighet med de riktlinjer som fastställs i den bilagan och i överensstämmelse med det förfarande och de villkor som fastställs i artikel 153.”

¹² I punkt 4 i bilaga I del I, med rubriken ”Tullagstiftning”, till anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket föreskrivs följande:

”Rådets förordning (EEG) nr 1496/68 av den 27 september 1968 [om fastställelse av gemenskapens tullområde] EGT L 238/1 av den 28 september 1968

Artikel 1 skall ersättas med följande:

'Gemenskapens tullområde skall omfatta följande territorier:

— ...

— Förenade kungarikets territorium inklusive Kanalöarna och Isle of Man.”

- 13 Förordning nr 1496/68 har upphävts genom rådets förordning (EEG) nr 2151/84 av den 23 juli 1984 om gemenskapens tullområde (EGT L 197, s. 1), som i sin tur har upphävts genom rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4). I artikel 3 i den sistnämnda förordningen definieras gemenskapens tullområde, och artikeln innehåller en bestämmelse som är identisk med den bestämmelse som citeras i föregående punkt i förevarande dom.
- 14 Genom del VIII, med rubriken ”Handelspolitik”, i bilaga I till anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket har en ny förteckning som inte omfattar Gibraltar ersatt den förteckning över länder som förekom i bilaga II till rådets förordning (EEG) nr 1025/70 av den 25 maj 1970 om inrättandet av gemensamma bestämmelser för import från tredje länder (EGT L 124, s. 6), i dess lydelse enligt rådets förordningar (EEG) nr 1984/70 av den 29 september 1970 (EGT L 218, s. 1), nr 724/71 av den 30 mars 1971 (EGT L 80, s. 3), nr 1080/71 av den 25 maj 1971 (EGT L 116, s. 8), nr 1429/71 av den 2 juli 1971 (EGT L 151, s. 8), och nr 2384/71 av den 8 november 1971 (EGT L 249, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1025/70).

15 I bilaga II del VI, även den med rubriken "Handelspolitik", till anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket föreskrivs följande avseende förordning nr 1025/70:

"Det problem som följer av att Gibraltar inte längre förekommer i bilaga II skall lösas på ett sådant sätt att Gibraltar försätts i samma situation vad beträffar bestämmelserna om fri import inom gemenskapen som den det befann sig i före anslutningen."

Bestämmelserna i anslutningsakten för Konungariket Spanien och Republiken Portugal

16 I artikel 25 i akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt om anpassningarna av fördragen (EGT L 302, 1985, s. 23, nedan kallad anslutningsakten för Spanien och Portugal) föreskrivs följande:

"1. Fördragen och EG-institutionernas rättsakter skall tillämpas beträffande Kanarieöarna, samt på Ceuta och Melilla, med förbehåll för de inskränkningar som följer av punkterna 2 och 3 och av andra bestämmelser i denna akt.

2. Bestämmelserna i Romfördraget och Parisfördraget beträffande fri rörlighet för varor, och institutionernas rättsakter beträffande tullagstiftning och handelspolitik skall tillämpas beträffande Kanarieöarna, samt på Ceuta och Melilla enligt villkoren i protokoll 2.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelserna i artikel 155, skall EG-institutionernas rättsakter om den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskepolitiken inte tillämpas beträffande Kanarieöarna och på Ceuta och Melilla.

...”

- 17 I protokoll 2 med avseende på Kanarieöarna samt Ceuta och Melilla, vilket bifogats anslutningsakten för Spanien och Portugal (nedan kallat protokoll 2), föreskrivs följande:

”*Artikel 1*

1. Produkter med ursprung på Kanarieöarna eller i Ceuta och Melilla och produkter med ursprung i tredje land som importerats till Kanarieöarna eller Ceuta och Melilla i enlighet med de bestämmelser som gäller där, skall, när de börjar omsättas fritt på marknaden i gemenskapens tullområde, inte anses som varor som uppfyller villkoren i artiklarna 9 och 10 i [EEG-]fördraget, eller som varor i fri omsättning enligt Parisfördraget.

2. Gemenskapens tullområde skall inte inbegripa Kanarieöarna eller Ceuta och Melilla.

3. Med undantag för övriga bestämmelser i detta protokoll skall de rättsakter som gemenskapens institutioner antagit om tullbestämmelser för handeln med

tredje land, tillämpas på samma villkor för handeln mellan å ena sidan gemenskapens tullområde i dess nuvarande sammansättning och å andra sidan Kanarieöarna samt Ceuta och Melilla.

4. Med undantag för övriga bestämmelser i detta protokoll skall de rättsakter som gemenskapens institutioner antagit om den gemensamma handelspolitiken, vare sig de är autonoma eller har tillkommit genom avtal, direkt förknippade med import eller export av varor, inte tillämpas för Kanarieöarna, Ceuta eller Melilla.

5. Med undantag för övriga bestämmelser i anslutningsakten, inbegripet detta protokoll, skall gemenskapen i handeln med Kanarieöarna samt Ceuta och Melilla, med avseende på produkter som omfattas av bilaga 2 till Romfördraget, tillämpa den allmänna ordning som tillämpas för handeln med tredje land.

Artikel 2

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

...

Artikel 6

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

...”

De ifrågavarande direktiven

- 18 Förevarande mål rör direktiv som har antagits av rådet i enlighet med artikel 100 i EG-fördraget (nu artikel 94 EG) eller artikel 100a i EG-fördraget (nu artikel 95 EG i ändrad lydelse) och direktiv som har antagits av kommissionen med tillämpning av den genomförandebefogenhet som den har tilldelats genom ett grunddirektiv, vilket har antagits med stöd av dessa artiklar (nedan kallade de ifrågavarande direktiven). Direktiven berör olika områden, nämligen kemiska ämnen, tillämpliga normer för bränslen, buller, förpackningsavfall och genetiskt modifierade organismer. Inget av de ifrågavarande direktiven innehåller någon uttrycklig bestämmelse enligt vilken de inte skall tillämpas på Gibraltar.

Det administrativa förfarandet

- 19 Eftersom Förenade kungariket inte hade införlivat de ifrågavarande direktiven beträffande Gibraltar, inledde kommissionen ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG. Efter att ha uppmanat Förenade kungariket att inkomma med ett

ytrande riktade kommissionen den 28 juli 2000 ett motiverat ytrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att följa de ifrågavarande direktiven.

- 20 Förenade kungariket gjorde gällande att de ifrågavarande direktiven, med anledning av att de har till syfte att undanröja hinder i handeln med varor på den inre marknaden, inte skulle införlivas beträffande Gibraltar.
- 21 Vid dessa omständigheter beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

Talan

Parternas argument

- 22 Kommissionen har på grund av att Gibraltar är en kronkoloni vars utrikes angelägenheter omhändertas av Förenade kungariket, med stöd av Konungariket Spanien, dragit slutsatsen att bestämmelserna i fördraget skall tillämpas på detta territorium i enlighet med artikel 299.4 EG. Kommissionen har, i likhet med den spanska regeringen, gjort gällande att det för undantag från bestämmelsen enligt vilken gemenskapsrätten skall tillämpas på Gibraltar, krävs att det uttryckligen föreskrivs att Gibraltar inte omfattas av eller skall undantas från denna bestämmelse.
- 23 Kommissionen har erinrat om att vissa bestämmelser i fördraget, enligt anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket, inte skall tillämpas på Gibraltar. Dessa undantag, som föreskrivs i artiklarna 28, 29 och 30 i denna akt,

avser inte den lagstiftning som antas av gemenskaperna i enlighet med artiklarna 94 EG eller 95 EG avseende tillnärmning av lagstiftning.

24 Enligt kommissionen, som får stöd av Konungariket Spanien, föreskrivs endast följande undantag i anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket:

- Rättsakter rörande jordbruksprodukter och rättsakter rörande harmoniseringen av lagstiftningen om omsättningsskatter skall inte tillämpas på Gibraltar enligt artikel 28 i denna anslutningsakt, i den del den utgör en anpassning av fördragen.

- Gibraltar skall inte omfattas av bestämmelsen om gemenskapens tullområde, såsom det fastställts genom förordning nr 1496/68, i enlighet med artikel 29 och bilaga I del I punkt 4 i nämnda anslutningsakt.

- De bestämmelser om handelspolitiken som föreskrivs i förordning nr 1025/70 skall inte tillämpas på Gibraltar enligt artikel 30 och bilaga II del IV i samma anslutningsakt. Denna åtgärd utgör en anpassning av de rättsakter som antagits av institutionerna.

25 Kommissionen har dessutom erinrat om att de ifrågakvarande direktiven inte innehåller några undantag avseende tillämpningen av dem på Gibraltar.

- 26 Enligt en allmän princip skall undantag från gemenskapsrätten tolkas restriktivt. När ett territorium undantas från gemenskapsrättens tillämpningsområde skall detta som huvudregel anges uttryckligen antingen i fördraget eller i en sekundärrättsakt.
- 27 Om Förenade kungariket hade velat att Gibraltar inte skulle omfattas av de åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 94 EG eller 95 EG borde detta ha angetts uttryckligen i anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket.
- 28 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Spanien, dessutom gjort gällande att det inte alltid är logiskt, när det gäller miljöskyddsfrågor, att använda den rättsliga grunden som enda kriterium för att avgöra om ett direktiv skall tillämpas på Gibraltar.
- 29 Kommissionen har bland annat erinrat om att om domstolen godtar den uppdelning som Förenade kungariket har gjort gällande, skall den största delen av lagstiftningen om avfall tillämpas på Gibraltar, medan de särskilda bestämmelserna avseende förpackningsavfall, som förekommer i direktiv 94/62, och avseende förbrukade batterier, som förekommer i rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen (EGT L 78, s. 38; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 72), inte skall tillämpas på Gibraltar, eftersom dessa två direktiv är grundade på artikel 100a i fördraget.
- 30 Den spanska regeringen har hävdat att den omständigheten att bestämmelserna avseende gemenskapens tullområde inte skall tillämpas på Gibraltar inte medför att principen om fri rörlighet för varor inte skall tillämpas på detta territorium. Denna regering har gjort gällande att den omständigheten att ett territorium omfattas av detta tullområde endast utgör en ringa del av den fria rörligheten för varor, vilken, förutom att den omfattar en gemensam tulltaxa (artikel 26 EG),

även omfattar förbud mot tullar på import och export och avgifter med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna (artiklarna 23.1 EG och 25 EG) samt förbud mot kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna (artiklarna 28 EG och 29 EG).

- 31 Det är således fullt möjligt att en del av gemenskapen inte omfattas av gemenskapens tullområde och att det likväl är förbjudet att införa tullar och avgifter med motsvarande verkan samt kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan avseende handeln mellan denna del av gemenskapen och dess övriga delar.
- 32 Den spanska regeringen har som exempel omnämnt de spanska territorierna Ceuta och Melilla. Den har erinrat om att enligt artikel 25 i anslutningsakten för Spanien och Portugal skall fördragen tillämpas på dessa territorier, med förbehåll för de inskränkningar som föreskrivs i denna akt. Regeringen har betonat att det i artikel 1 i protokoll 2 föreskrivs att gemenskapens tullområde inte inbegriper Ceuta och Melilla. De allmänna bestämmelserna för handel med icke medlemsstater skall tillämpas på varor med ursprung i tredje länder som importerats till dessa territorier och därefter till gemenskapens tullområde (artikel 1.5 i protokoll 2), medan produkter med ursprung i dessa territorier som förs in i tullområdet, eller produkter med ursprung i gemenskapen som importerats till nämnda territorier, är helt befriade från tullar och avgifter med motsvarande verkan (artiklarna 2.1 och 6.1 i protokoll 2).
- 33 Den spanska regeringen har dessutom gjort gällande att det system som inrättats genom artiklarna 14 EG, 94 EG och 95 EG har till syfte att tillnärma medlemsstaternas lagstiftningar för att upprätta den inre marknaden och få den att fungera och att dess syfte och tillämpningsområde är betydligt mer omfattande än den fria rörligheten för varor, eftersom de även omfattar den fria rörligheten för personer, tjänster och kapital. Om Förenade kungarikets

tolkning att den inre marknaden är identisk med den fria rörligheten för varor godtas, leder det till den felaktiga slutsatsen att Gibraltar inte omfattas av den inre marknaden, det vill säga vare sig av bestämmelserna avseende fri rörlighet för varor eller av bestämmelserna avseende fri rörlighet för personer, tjänster och kapital.

34 Förenade kungarikets regering har gjort gällande att bestämmelserna avseende fri rörlighet för varor i fördraget inte skall tillämpas på Gibraltar och att samma sak följaktligen även gäller för de direktiv som är grundade på artiklarna 94 EG eller 95 EG, vilka har till syfte att undanröja hinder för handeln med varor mellan medlemsstaterna.

35 Enligt denna regering innebär den omständigheten att Gibraltar inte omfattas av gemenskapens tullområde att bestämmelserna avseende fri rörlighet för varor (artiklarna 28—30 EG) inte skall tillämpas. Detta innebär oundvikligen att inte heller harmoniseringsåtgärder som är juridiskt underordnade dessa bestämmelser skall tillämpas på Gibraltar. Det är följaktligen inte nödvändigt att i de ifrågavarande direktiven särskilt föreskriva att Gibraltar inte skall omfattas.

36 Förenade kungarikets regering har däremot medgett att de andra direktiven avseende den inre marknaden, som inte är uteslutna på grund av särskilda bestämmelser avseende Gibraltar, bland annat de direktiv som har till syfte att undanröja hinder för friheten att tillhandahålla tjänster, skall tillämpas på detta territorium.

37 Förenade kungarikets regering har närmare utvecklat olika argument som den anser utgör hinder för de ifrågavarande direktivens tillämpning på Gibraltar.

- 38 Vid förhandlingarna rörande bestämmelserna avseende Gibraltar i anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket, förelåg det inte någon tvist om att detta territoriums frihamnsstatus skulle bibehållas och följaktligen inte heller om att den inte skulle omfattas av den gemensamma marknaden för varor, vare sig av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor eller av bestämmelserna om den gemensamma handelspolitiken. Bibehållandet av Gibaltars status behandlades i detta hänseende snarare som en teknisk fråga än som en politisk fråga som var föremål för meningsskiljaktigheter vid dessa förhandlingar. Den tekniska lösning som valdes bestod i en serie undantag från gemenskapens regelverk avseende tillämpningen av bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten om funktionen av den gemensamma marknaden för varor.
- 39 Även om Gibraltar inte längre skall anses utgöra ett tredje land med anledning av Förenade kungarikets anslutning till EEG-fördraget, vilket då blev tillämpligt på Gibraltar med förbehåll för de särskilda bestämmelserna i anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket, förblir dess situation analog med ett tredje lands situation när det gäller handel med varor med såväl medlemsstater som tredje länder.
- 40 Vid tidpunkten för nämnda förhandlingar innehöll bilaga II till förordning nr 1025/70 en förteckning över tredje länder och territorier som förordningen var tillämplig på. Gibraltar angavs i denna förteckning. Genom anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket ströks Gibraltar från denna förteckning, vilket bekräftar att det inte längre skall anses utgöra ett tredje land eller ett territorium (del VIII (Handelspolitik) i bilaga I till nämnda akt).
- 41 Enligt Förenade kungarikets regering uppfyllde exporten från Gibraltar till medlemsstaterna inte längre villkoren för att omfattas av bestämmelserna för fri import inom gemenskapen, eftersom det inte längre ansågs utgöra ett tredje land. Anslutningshandlingarnas upphovsmän var medvetna om att detta hade kunnat försätta Gibraltar i en svårare situation, vad beträffar exporten av varor till dessa stater, efter Förenade kungarikets anslutning till gemenskaperna än dess situation före anslutningen. Det är därför som del VI (Handelspolitik) i bilaga II tillH

anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket innehåller bestämmelsen enligt vilken "Gibraltar försätts i samma situation vad beträffar bestämmelserna om fri import inom gemenskapen som den det befann sig i före anslutningen".

42 Av dessa bestämmelser följer att, även om Gibraltar inte längre förekommer som tredje land i förteckningen i bilaga II till förordning nr 1025/70, förblir dess situation avseende tillträde till medlemsstaternas marknader densamma som den det befann sig i före anslutningen.

43 Förenade kungarikets regering har erinrat om att det i artikel 24 EG föreskrivs att varor som kommer från tredje land skall anses vara i fri omsättning i en medlemsstat, om importformaliteterna har uppfyllts och tillämpliga tullar och avgifter med motsvarande verkan har tagits ut i denna medlemsstat. Eftersom artiklarna 28 EG och 30 EG avseende avskaffandet av kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan skall tillämpas på varor som kommer från tredje land för vilka tullar har betalats och sådana tullar kan tas ut enligt den gemensamma tulltaxan när varorna förs in i gemenskapens tullområde, utgörs nämnda artiklars tillämpningsområde, liksom tillämpningsområdet för bestämmelserna avseende undanröjandet av tullar och avgifter med motsvarande verkan i fördraget, av detta tullområde.

44 Samma regering har gjort gällande att exempelvis tillämpningen på Gibraltar av ett direktiv om förpackning och märkning av ämnen, som antagits i enlighet med artiklarna 94 EG och 95 EG, kan utgöra ett hinder för importen till detta territorium av varor som kommer från tredje länder och inverka på dess frihet, i egenskap av frihamn, att importera varor från tredje länder på de villkor som fastställs av de behöriga myndigheterna.

- 45 Förenade kungarikets regering har medgett att de rättsakter från institutionerna som har antagits i enlighet med artiklarna 94 EG och 95 EG för att undanröja hinder för handeln med varor även kan ha andra syften, såsom konsumentskydd, folkhälsan eller miljön. Den anser emellertid att rättsakter som korrekt har antagits i enlighet med någon av nämnda bestämmelser, endast harmoniserar de andra syftena i den omfattning som är nödvändig för att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor. Det är det sistnämnda syftet som leder till att det är berättigat att använda nämnda artiklar som rättslig grund för rättsakterna i fråga.
- 46 Vad gäller de argument som är grundade på Ceutas och Melillas rättsliga ställning, har Förenade kungarikets regering gjort gällande att den omständigheten att dessa städer inte omfattas av gemenskapens tullområde innebär att bestämmelserna avseende fri rörlighet för varor i fördraget inte skall tillämpas och att det i protokoll 2 föreskrivs att särskilda bestämmelser avseende handel med varor mellan Ceuta och Melilla och medlemsstaterna, vilka är grundade på detta protokoll, skall tillämpas i stället för de förstnämnda bestämmelserna.

Domstolens bedömning

- 47 Enligt artikel 299.4 EG är fördraget tillämpligt på Gibraltar, eftersom det är en kronkoloni vars utrikes angelägenheter omhändertas av Förenade kungariket. Enligt anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket skall emellertid vissa bestämmelser i fördraget inte tillämpas på Gibraltar. Detta territorium omfattas således inte av gemenskapens tullområde, såsom det definieras i artikel 1 i förordning nr 1496/68 och artikel 29 i anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket samt i bilaga I del I punkt 4 till denna akt.

- 48 För att kunna bedöma huruvida kommissionens talan är välgrundad skall prövas huruvida de ifrågavarande direktiven, vilka har till syfte att undanröja hinder för handeln med varor mellan medlemsstaterna och vilka är grundade på artikel 94 EG eller 95 EG, skall tillämpas på Gibraltar.
- 49 Enligt artikel 23.1 EG skall gemenskapen grunda sig på en tullunion, som skall omfatta all handel med varor. Denna union skall innebära att tullar på import och export samt alla avgifter med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna och att en gemensam tulltaxa gentemot tredje land skall införas.
- 50 I enlighet med artikel 23.2 EG skall de bestämmelser som antas för att liberalisera handeln inom gemenskapen på samma sätt tillämpas på varor med ursprung i medlemsstaterna och på varor som kommer från tredje land och som är i fri omsättning i medlemsstaterna (se dom av den 15 december 1976 i mål 41/76, Donckerwolcke och Schou, REG 1976, s. 1921, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 3, s. 247).
- 51 Tullunionen innebär en gemensam tulltaxa i syfte att uppnå en utjämning av nivån på de avgifter som uttas vid gemenskapens yttre gränser på produkter som importeras från tredje länder, för att därmed undvika en omläggning av handeln med dessa länder samt varje snedvridning av den fria rörligheten för produkter mellan medlemsstaterna eller av konkurrensvillkoren för de ekonomiska aktörerna (dom av den 5 oktober 1995 i mål C-125/94, Aprile, REG 1995, s. I-2919, punkt 32).
- 52 Fördraget avser att ge regeln om avveckling av tullar och avskaffande av avgifter med motsvarande verkan en sådan allmän räckvidd och allmän effekt att den fria rörligheten för varor säkerställs (dom av den 1 juli 1969 i de förenade målen 2/69 och 3/69, Brachfeld och Chougol, REG 1969, s. 211, punkt 12; svensk specialutgåva, volym 1, s. 399).

- 53 Tullunionen förutsätter med nödvändighet att den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna (dom av den 16 mars 1983 i mål 266/81, SIOT, REG 1983, s. 731, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 7, s. 65) och, mer allmänt, inom tullunionen säkerställs (se dom av den 9 augusti 1994 i de förenade målen C-363/93 och C-407/93—C-411/93, Lancry m.fl., REG 1994, s. I-3957, punkt 29; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-71).
- 54 Det framgår av artikel 23 EG att de varor som är i fri omsättning slutgiltigt och fullständigt är likställda med varor med ursprung i medlemsstaterna vad gäller den fria rörligheten för varor inom gemenskapen. Denna likställdhet innebär att bestämmelserna i artikel 28 EG om avskaffande av kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan utan åtskillnad är tillämpliga på varor med ursprung i gemenskapen och på sådana som, oavsett varifrån de ursprungligen kommer, har övergått till fri omsättning i någon av medlemsstaterna (se domen i det ovannämnda målet Donckerwolcke och Schou, punkterna 17 och 18).
- 55 Varor med ursprung i Gibraltar är emellertid inte varor med ursprung i gemenskapen.
- 56 Enligt del VI i bilaga II till anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket är det överenskommet att det skall säkerställas att ”Gibraltar försätts i samma situation vad beträffar bestämmelserna om fri import inom gemenskapen som den det befann sig i före anslutningen”. Denna bestämmelse hade inte varit nödvändig om varor med ursprung i Gibraltar hade ansetts komma från gemenskapen och om gemenskapsbestämmelserna om fri rörlighet följaktligen hade tillämpats på dessa varor.
- 57 Inte heller anses varor som har importerats till Gibraltar vara i fri omsättning i en medlemsstat i den mening som avses i artikel 24 EG, eftersom de inte beläggs med de tullar som tas ut inom det gemensamma tullområdet.

58 I artikel 23.2 EG i avdelning I i fördragets tredje del rörande fri rörlighet för varor föreskrivs att artikel 25 EG, enligt vilken tullar och avgifter med motsvarande verkan är förbjudna, och hela kapitel 2 i denna avdelning, det vill säga det kapitel som berör förbudet mot kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna, skall tillämpas på varor med ursprung i medlemsstaterna samt på varor som kommer från tredje land och som är i fri omsättning i medlemsstaterna. Varor med ursprung i Gibraltar eller som har importerats dit, innehar ingen av dessa egenskaper och omfattas följaktligen inte av bestämmelserna avseende den fria rörligheten för varor i fördraget och i synnerhet inte av bestämmelserna enligt vilka kvantitativa restriktioner är förbjudna mellan medlemsstaterna.

59 Av vad som angetts följer att den omständigheten att Gibraltar inte omfattas av gemenskapens tullområde medför att vare sig bestämmelserna i fördraget avseende fri rörlighet för varor eller de bestämmelser i gemenskapens sekundärrätt som, med avseende på den fria rörligheten för varor, har till syfte att säkerställa en tillnärmning av lagar och andra författningar i medlemsstaterna, i enlighet med artiklarna 94 EG och 95 EG, skall tillämpas på detta territorium.

60 Denna tolkning påverkas inte av den ordning som är tillämplig på Ceuta och Melilla och som innehåller en bestämmelse i vilken det uttryckligen föreskrivs att varor med ursprung i dessa territorier är befriade från tullar när de övergår till fri omsättning i gemenskapens tullområde. Tvärtom utgör denna ordning en bekräftelse av att denna tolkning är välgrundad. Enligt denna tolkning innebär den omständigheten att ett territorium inte omfattas av gemenskapens tullområde att de bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten som avser handel med varor inte skall tillämpas, om inte annat föreskrivs i uttryckliga bestämmelser.

61 Denna tolkning påverkas inte heller av kommissionens argument att det vore motsägelsefullt att bestämmelser avseende miljön som ingår i direktiv som grundar sig på artiklarna 94 EG och 95 EG inte, trots att detta är fallet med huvuddelen av bestämmelserna i gemenskapens miljö rätt, skall tillämpas på Gibraltar.

- 62 Det är obestritt att de ifrågavarande direktivens huvudsakliga mål är att undanröja hinder för handeln med varor mellan medlemsstaterna. Direktiven är således oskiljaktiga från den fria rörligheten för varor, vilken Gibraltar inte omfattas av, av de skäl som angivits i punkt 58 i förevarande dom.
- 63 Den omständigheten att de ifrågavarande direktiven inte skall tillämpas på Gibraltar kan förvisso äventyra kongressen inom andra områden av gemenskapens politik såsom miljöskyddsområdet, när syften som eftersträvas med denna politik endast är av sekundär betydelse i dessa direktiv. Denna omständighet kan emellertid inte medföra att de nämnda direktivens geografiska tillämpningsområde utvidgas bortom de gränser som uppställs i fördraget och i anslutningsakten för Danmark, Irland och Förenade kungariket.
- 64 Under dessa omständigheter skall kommissionens talan ogillas.

Rättegångskostnader

- 65 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förenade kungariket har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall Förenade kungarikets yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall Konungariket Spanien, som har intervenerat i målet, bära sina kostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Talan ogillas.
- 2) Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.
- 3) Konungariket Spanien skall bära sin rättegångskostnad.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Gulmann

Edward

La Pergola

Jann

Skouris

Macken

Colneric

von Bahr

Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 september 2003.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande

