DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
30. november 1995 *

I sag C-134/94,

angående en anmodning, som Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Spanien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Esso Española SA

mod

Comunidad Autónoma de Canarias,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 3, litra c), samt artikel 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 og artikel 102, stk. 1,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af G. Hirsch, som fungerende afdelingsformand, og dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn (refererende dommer) og H. Ragnemalm,

* Processprog: spansk.

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Comunidad Autónoma de Canarias ved advokat Manuel Aznar Vallejo, Letrado

— Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, og Barrister P. Duffy

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Blanca Rodríguez Galindo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. september 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 4. januar 1994, indgået til Domstolen den 9. maj 1994, har Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Afdelingen for Forvaltningssager, Las Palmas, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 3, litra c), samt artikel 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 og artikel 102, stk. 1.

2 Spørgsmålene er rejst under en forvaltningssag, som aktieselskabet Esso Español (herefter »selskabet Esso«), Madrid, har anlagt mod Comunidad Autónoma de Canarias, og hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af dekret nr. 54/1992 af 23. april 1992 fra Rådet for Industri, Handel og Forbrug under regeringen for De Kanariske Øer om ændring af dekret nr. 36/1991 af 14. marts 1991, hvorved ordningen til regulering af erhvervet som grossist af olieprodukter på De Kanariske Øer blev godkendt.

3 Dekret nr. 54/1992 medførte en ændring af denne ordnings artikel 14, stk. 2, således, at samtlige erhvervsdrivende nu skal sikre forsyningen til mindst fire af de øer, som hører til De Kanariske Øer.

4 Den nationale ret er i tvivl om, hvorvidt en sådan betingelse udgør en restriktion for den frie etableringsret i henhold til traktatens artikel 52 og 53. Da den nationale ret desuden er i tvivl om, hvorvidt den omhandlede ordning er forenelig med traktatens artikel 3, litra c), og med artikel 5, 6, 30, 85 samt artikel 102, stk. 1, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Må en forskrift i en medlemsstat, hvorefter engrosforhandlere af olieprodukter for at etablere sig skal levere til et vist antal områder med henblik på at sikre forsyningen på hele det nationale territorium under hensyn til de særlige problemer, som visse medlemsstater har på grund af deres øer,

a) ifølge traktatens artikel 3, litra c), samt artikel 52 og 53 betragtes som en restriktion, der er uforenelig med fællesskabsretten, fordi den berøver traktatens bestemmelser om etableringsretten den tilsigtede virkning og ikke er 'objektivt nødvendig' for at nå det tilstræbte formål?

b) ifølge traktatens bestemmelser om beskyttelse af den frie konkurrence betragtes som en restriktion for retten til fri konkurrence, der kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og hindre opfyldelsen af traktatens formål med det indre marked, og er den som følge heraf omfattet af forbuddet i traktatens artikel 85, jf. artikel 5 og 6, og indebærer den en tilsidesættelse af traktatens artikel 102, stk. 1?

c) ifølge traktatens artikel 30 betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning, som påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne?

2) Såfremt den i spørgsmål 1) nævnte betingelse må betragtes som en restriktion for den frie etableringsret, skal traktatens artikel 56 eller kriteriet om de 'almene hensyn' da anvendes — og i så fald på hvilke betingelser — når der er spørgsmål om anvendelsen af princippet om ligestilling hvad angår betingelserne for at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, og henhører det som følge heraf under Fællesskabets kompetence at føre kontrol med de skønsmæssige beføjelser, der i denne forbindelse tilkommer medlemsstaterne, eller kan denne kontrol foretages af de nationale domstole? Hvilke fortolkningskriterier skal i så fald anvendes?

3) Såfremt den i spørgsmål 1) nævnte betingelse må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning, er den da i strid med princippet om de frie varebevægelser, eller kan den betragtes som en lovlig restriktion efter traktatens artikel 36 eller efter den i Domstolens praksis opstillede 'rule of reason'?«

Formaliteten

5 I sit indlæg har Kommissionen rejst tvivl om, hvorvidt de præjudicielle spørgsmål kan realitetsbehandles under hensyn til, at dekret nr. 54/1992 er blevet annulleret ved en anden retsafgørelse.

6 Herom bemærkes, at den forelæggende ret ved skrivelse af 15. juni 1994, indgået til Domstolen den 29. juni 1994, meddelte, at selskabet Esso havde fremlagt et dokument for retten, som var vedlagt den dom fra Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Afdelingen for Forvaltningssager i Santa Cruz, hvorved dekreterne nr. 54/1992 og nr. 36/1991 blev annulleret. Selskabet Esso anmodede herefter den forelæggende ret om at trække de præjudicielle spørgsmål tilbage, hvilket retten imidlertid afviste med den begrundelse, at den dom, som Domstolen skulle afsige, havde stor betydning, ikke blot for De Kanariske Øer, men for hele det nationale område.

7 På et spørgsmål til den nationale ret fra Domstolen, som ønskede oplyst, om den sag, som verserede for den nationale ret, ikke var blevet uden genstand, svarede denne, at dette ikke var dens opfattelse, men retten gav en anden begrundelse herfor end nævnt i det foregående. Retten anførte nemlig for det første, at der var indgivet kassationsanke ved Tribunal Supremo til prøvelse af den dom, hvorved dekreterne var blevet annulleret. Den anførte endvidere, at dommen om dekreternes annullation ikke var afsagt på grundlag af de fællesskabsretsforskrifter, som er omhandlet i nærværende sag. Endelig anførte den nationale ret, at der kunne anlægges sag ved Tribunal Supremo til sikring af en ensartet praksis, såfremt der skulle blive afsagt modstridende domme.

8 Af dette svar fremgår, at den nationale ret er af den opfattelse, at en fortolkning af fællesskabsretten fortsat er nødvendig for at kunne afgøre tvisten i hovedsagen.

9 Ifølge Domstolens faste praksis tilkommer det udelukkende de nationale retsinstanser, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen (se bl.a. dom af 6.7.1995, sag C-62/93, BP Supergaz, Sml. I, s. 1883, præmis 10).

10 Domstolen må derfor undersøge de spørgsmål, som er forelagt af den nationale ret.

Første spørgsmål

11 På baggrund af de faktiske omstændigheder i hovedsagen må den forelæggende rets første spørgsmål i det væsentlige forstås således, at det ønskes oplyst, om EF-traktatens artikel 3, litra c), artikel 52, 53 og 85, sammenholdt med artikel 5, 6, artikel 102, stk. 1, samt artikel 30 er til hinder for en ordning, hvorved de regionale myndigheder i en medlemsstat, som er ansvarlig for regeringen af en øgruppe, der udgør en del af den pågældende medlemsstats område, på grund af de problemer, der er forbundet med, at territoriet er et øområde, pålægger samtlige grossister af olieprodukter, som ønsker at udvide deres virksomhed til denne del af statens område, at sikre forsyningen på et vist mindsteantal af øerne inden for øgruppen.

Traktatens artikel 3, litra c), samt artikel 52 og 53

12 Herom bemærkes først, at artikel 52 og 53 udgør anvendelsen af det grundlæggende princip, som er fastslået i traktatens artikel 3, litra c), hvorefter Fællesskabets virke med de mål for øje, som er nævnt i artikel 2, skal indebære, at hindringerne for den frie bevægelighed for personer ophæves.

13 Det bemærkes dernæst, at ifølge fast retspraksis kan traktatens bestemmelser om fri bevægelighed ikke anvendes på aktiviteter, såfremt samtlige disses relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat, og spørgsmålet, om dette er tilfældet, afhænger af konstateringen af faktiske forhold, som det tilkommer den nationale ret at foretage (se bl.a. dom af 28.1.1992, sag C-332/90, Steen, Sml. I, s. 341, præmis 9).

14 Det fremgår af forelæggelseskendelsen i denne sag, at det sagsøgende selskab i hovedsagen, som blev oprettet i 1967 i henhold til spansk ret, som har sit hovedsæde i Madrid, og som udøver virksomhed i Spanien, under tvisten ved den nationale ret har gjort gældende, at den omtvistede ordning forhindrer selskabet i at udøve virksomhed på De Kanariske Øer, som udgør en del af Spaniens område.

15 Det er endvidere ubestridt, at samtlige grossister, som handler med olieprodukter, og som ønsker at udøve virksomhed på De Kanariske Øer, er omfattet af den omtvistede ordning.

16 En sådan situation, som kun vedrører spørgsmålet om, hvorvidt et selskab, der har sæde i en medlemsstat, og som udøver virksomhed dér, kan udvide sin virksomhed inden for medlemsstatens område, har ingen forbindelse med nogen af de situationer, som fællesskabsretten vedrører.

17 Det første spørgsmål må herefter besvares med, at traktatens artikel 3, litra c), samt artikel 52 og 53 ikke finder anvendelse på en medlemsstats rent interne forhold, herunder den situation, hvor et selskab, som har sæde i en medlemsstat og udøver sin virksomhed dér, er omfattet af en ordning, hvorved de regionale myndigheder i medlemsstaten, som er ansvarlige for regeringen af en øgruppe, der udgør en del af medlemsstatens område, på grund af de problemer, der er forbundet med, at området er et øområde, pålægger samtlige grossister, der handler med olieproduk-

ter, og som ønsker at udvide deres virksomhed til denne del af statens område, at sikre forsyningen til et vist mindsteantal af øerne i øgruppen.

Traktatens artikel 85, jf. artikel 5, stk. 2, og artikel 6

18 Vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 3, litra f), artikel 5, stk. 2, samt artikel 85 bemærkes, at artikel 85 i sig selv udelukkende vedrører virksomhedernes adfærd, men omfatter ikke de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der er udstedt af medlemsstaterne. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at artikel 85, sammenholdt med traktatens artikel 5, pålægger medlemsstaterne, at de ikke ved lov eller administrativt indfører eller opretholder foranstaltninger, som kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler. Dette er ifølge samme praksis tilfældet, når en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler i strid med artikel 85 eller forstærker sådanne aftalers virkninger eller berøver sine egne bestemmelser deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention (se bl.a. dom af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, præmis 21).

19 I den forbindelse bemærkes, at forelæggelseskendelsen ikke indeholder noget holdepunkt til godtgørelse af, at den omtvistede ordning foreskriver eller fremmer en konkurrencebegrænsende adfærd, eller at den forstærker virkningerne af en allerede eksisterende aftale.

20 Traktatens artikel 5, stk. 2, og artikel 85 er derfor ikke til hinder for en sådan ordning.

21 Da den forelæggende ret ikke har forklaret relevansen af spørgsmålet om traktatens artikel 6, skal dette spørgsmål ikke undersøges.

Traktatens artikel 102, stk. 1

22 Herom behøver blot bemærkes, at de forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig ved traktatens artikel 102, stk. 1, ikke medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte (dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531, org. ref.: Rec. s. 1141).

Traktatens artikel 30

23 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den omtvistede regionale ordning ikke sondrer efter varernes oprindelse, og at den ikke har til formål at regulere samhandelen med de pågældende varer mellem medlemsstaterne.

24 Selv om en sådan ordning pålægger grossister, som handler med olieprodukter, at sikre forsyningen på et vist mindsteantal af de øer, som udgør en del af en medlemsstats område, er de restriktive virkninger, som ordningen vil kunne medføre for disse varers frie bevægelighed mellem medlemsstaterne for usikre og indirekte til, at den ved ordningen foreskrevne forpligtelse kan betragtes som en foranstaltning, der er egnet til at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne (se førnævnte dom i sagen Peralta, præmis 24).

25 Artikel 30 er derfor ikke til hinder for en sådan ordning.

26 Som følge af de anførte betragtninger må det første spørgsmål besvares med, at

— artikel 3, litra c), samt artikel 52 og 53 ikke finder anvendelse på en medlemsstats rent interne forhold, såsom den situation, hvor et selskab, som har sæde i en medlemsstat og udøver sin virksomhed dér, er omfattet af en ordning, hvorved de regionale myndigheder i medlemsstaten, som er ansvarlige for regeringen af en øgruppe, der udgør en del af medlemsstatens område, på grund af de problemer, der er forbundet med, at området er et øområde, pålægger samtlige grossister, der handler med olieprodukter, og som ønsker at udvide deres virksomhed til denne del af statens område, at sikre forsyningen til et vist mindsteantal af øerne i øgruppen

— traktatens artikel 85, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, og artikel 30 ikke er til hinder for en sådan ordning

— traktatens artikel 102, stk. 1, ikke medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.

Andet og tredje spørgsmål

27 Da en besvarelse det andet og tredje spørgsmål kun er nødvendig, såfremt den omtvistede ordning anses for en restriktion for den frie etableringsret eller som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, er det ufornødent at undersøge dem.

Sagens omkostninger

28 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstat-

tes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Superior de Justicia de Canarias ved kendelse af 4. januar 1994, for ret:

1) EF-traktatens artikel 3, litra c), samt artikel 52 og 53 finder ikke anvendelse på en medlemsstats rent interne forhold, herunder den situation, hvor et selskab, som har sæde i en medlemsstat og udøver sin virksomhed dér, er omfattet af en ordning, hvorved de regionale myndigheder i medlemsstaten, som er ansvarlige for regeringen af en øgruppe, der udgør en del af medlemsstatens område, på grund af de problemer, der er forbundet med, at området er et øområde, pålægger samtlige grossister, der handler med olieprodukter, og som ønsker at udvide deres virksomhed til denne del af statens område, at sikre forsyningen til et vist mindsteantal af øerne i øgruppen.

2) EF-traktatens artikel 85, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, og artikel 30 er ikke til hinder for en sådan ordning.

3) EF-traktatens artikel 102, stk. 1, medfører ikke rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.

Hirsch Mancini Schockweiler

Kapteyn Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. november 1995.

R. Grass G. Hirsch

Justitssekretær Fungerende formand for Sjette Afdeling