ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
30 november 1995 *

In zaak C-134/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Spanje), in het aldaar aanhangig geding tussen

Esso Española SA

en

Comunidad Autónoma de Canarias,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 3, sub c, 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 en 102, lid 1, EG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: G. Hirsch, waarnemend voor de kamerpresident, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) en H. Ragnemalm, rechters,

* Procestaal: Spaans.

advocaat-generaal: G. Cosmas
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Comunidad Autónoma de Canarias, vertegenwoordigd door M. Aznar Vallejo, Letrado,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, en P. Duffy, Barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Rodríguez Galindo, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 september 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 4 januari 1994, ingekomen bij het Hof op 9 mei daaraanvolgend, heeft de kamer voor geschillen van bestuur te Las Palmas van het Tribunal Superior de Justicia de Canarias krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 3, sub c, 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 en 102, lid 1, van dat Verdrag.

2 Die vragen zijn gerezen in het kader van een administratief beroep van de naamloze vennootschap Esso Española (hierna: „Esso") te Madrid tegen de Comunidad Autónoma de Canarias, strekkende tot nietigverklaring van het op 23 april 1992 door het Departement industrie, handel en consumentenbescherming van de regering van de Canarische eilanden vastgestelde decreet 54/1992 tot wijziging van decreet 36/1991 van 14 maart 1991 houdende goedkeuring van de regeling betreffende de werkzaamheden van groothandelaar in aardolieprodukten op de Canarische eilanden.

3 Bij decreet 54/1992 is artikel 14, lid 2, van genoemde regeling in die zin gewijzigd, dat alle handelaars thans ten minste vier eilanden van de Canarische archipel moeten bevoorraden.

4 De nationale rechter vraagt zich af, of een dergelijk vereiste geen beperking inhoudt van de in de artikelen 52 en 53 van het Verdrag verankerde vrijheid van vestiging. Daar hij voorts twijfels heeft over de verenigbaarheid van de regeling met de artikelen 3, sub c, 5, 6, 30, 85 en 102, lid 1, van het Verdrag, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Ingeval een Lid-Staat voor de vestiging van groothandelaars in aardolieprodukten als voorwaarde stelt, dat zij een bepaald aantal plaatsen bevoorraden teneinde de bevoorrading of dekking van het gehele nationale grondgebied te waarborgen, en gelet op de aan een insulaire positie inherente problemen die in sommige Lid-Staten bestaan,

1) a) is die voorwaarde een met het gemeenschapsrecht — te weten de artikelen 3, sub c, 52 en 53 van het Verdrag — onverenigbare beperking, in zoverre zij aan de verdragsbepalingen inzake het recht van vestiging hun nuttig effect ontneemt en niet ‚objectief noodzakelijk' is om het beoogde doel te bereiken?

1) b) is die voorwaarde een met de verdragsbepalingen inzake de bescherming van de vrije mededinging onverenigbare beperking, die de handel tussen de Lid-Staten ongunstig kan beïnvloeden en de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag met betrekking tot de interne markt in gevaar kan brengen, en valt zij bijgevolg onder het verbod van artikel 85 gelezen in samenhang met de artikelen 5 en 6 van het Verdrag, en levert zij een schending op van de bepalingen van artikel 102, lid 1, van het Verdrag?

1) c) is die voorwaarde een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 van het Verdrag, die de handel tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt?

2) Indien de in de eerste vraag bedoelde voorwaarde is te beschouwen als een beperking van het recht van vrije vestiging, is dan artikel 56 of het begrip ‚algemeen belang' van toepassing, en zo ja onder welke voorwaarden, op situaties waarin het beginsel van gelijke voorwaarden voor de toegang tot en de uitoefening van economische activiteiten anders dan in loondienst een rol speelt, en is bijgevolg het toezicht op de aan de Lid-Staten toegekende beoordelingsvrijheid een communautaire bevoegdheid of kan het door de rechterlijke instanties van de Lid-Staten worden uitgeoefend? Welke uitleggingscriteria moeten daarbij worden toegepast?

3) Indien de in de eerste vraag bedoelde voorwaarde is te beschouwen als een maatregel van gelijke werking, is zij dan onverenigbaar met het recht van vrij verkeer van goederen, of kan zij daarentegen worden beschouwd als een beperking die geoorloofd is uit hoofde van artikel 36 van het Verdrag of uit hoofde van de rechtspraak van het Hof inzake de ‚rule of reason'?"

Ontvankelijkheid

5 In haar opmerkingen vraagt de Commissie zich af, of de prejudiciële vragen ontvankelijk zijn, nu decreet 54/1992 bij een andere rechterlijke beslissing nietig is verklaard.

6 Er zij aan herinnerd, dat de verwijzende rechter bij brief van 15 juni 1994, ingekomen bij het Hof op 29 juni daaraanvolgend, het Hof heeft meegedeeld, van Esso een document te hebben ontvangen met in bijlage het arrest van de kamer voor geschillen van bestuur van Santa Cruz van het Tribunal Superior de Justicia de Canarias, waarbij de decreten 54/1992 en 36/1991 nietig werden verklaard. In verband daarmee had Esso de verwijzende rechter verzocht de prejudiciële vragen in te trekken, wat deze heeft geweigerd omdat het door het Hof te wijzen arrest van grote betekenis zou zijn niet enkel voor de Canarische eilanden, maar voor het gehele nationale grondgebied.

7 De vraag van het Hof, of de bij hem aanhangige procedure niet zonder voorwerp was geraakt, heeft de verwijzende rechter ontkennend beantwoord, maar met vermelding van andere redenen: in de eerste plaats was tegen het arrest houdende nietigverklaring cassatieberoep bij het Tribunal Supremo ingesteld; in de tweede plaats was het arrest houdende nietigverklaring niet op het in casu relevante gemeenschapsrecht gebaseerd; ten slotte zou, in geval van tegenstrijdige beslissingen, bij het Tribunal Supremo een „recurso de unidad de doctrina" („cassatie in het belang der wet") kunnen worden ingesteld.

8 Blijkens dit antwoord acht de verwijzende rechter de uitlegging van het gemeenschapsrecht noodzakelijk voor de beslissing in het hoofdgeding.

9 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het uitsluitend een zaak van de nationale rechters aan wie een geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid dragen voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, te oordelen over de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van hun vonnis alsmede over de relevantie van de vragen die zij het Hof voorleggen (zie, onder meer, arrest van 6 juli 1995, BP Soupergaz, C-62/93, Jurispr. 1995, blz. I-1883, r. o. 10).

10 Bijgevolg dient het Hof de vragen van de verwijzende rechter te onderzoeken.

De eerste vraag

11 Gelet op de feiten van het hoofdgeding wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 3, sub c, 52 en 53, artikel 85 gelezen in samenhang met de artikelen 5 en 6, en de artikelen 102, lid 1, en 30 EG-Verdrag zich verzetten tegen een regeling waarbij de regionale autoriteiten van een Lid-Staat, belast met het bestuur van een archipel die deel uitmaakt van het grondgebied van die staat, met het oog op de aan de insulaire positie inherente problemen voorschrijven, dat groothandelaars in aardolieprodukten die hun werkzaamheden naar dat deel van het nationale grondgebied willen uitbreiden, de bevoorrading van een bepaald aantal eilanden van de archipel moeten verzekeren.

De artikelen 3, sub c, 52 en 53 van het Verdrag

12 In de eerste plaats zij eraan herinnerd, dat de artikelen 52 en 53 de toepassing zijn van het in artikel 3, sub c, van het Verdrag neergelegde fundamentele beginsel, dat ter verwezenlijking van de in artikel 2 genoemde doelstellingen het optreden van de Gemeenschap de afschaffing tussen de Lid-Staten omvat van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen.

13 Vervolgens zij erop gewezen, dat volgens vaste rechtspraak de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer niet van toepassing zijn op activiteiten die zich in al hun relevante aspecten in één enkele Lid-Staat afspelen; de vraag of dit het geval is, is een feitelijke vraag die door de nationale rechter moet worden beantwoord (zie, onder meer, arrest van 28 januari 1992, zaak C-332/90, Steen, Jurispr. 1992, blz. I-341, r. o. 9).

14 In casu blijkt uit de verwijzingsbeschikking, dat verzoekster in het hoofdgeding — een in 1967 naar Spaans recht opgerichte vennootschap met maatschappelijke zetel te Madrid, die haar werkzaamheden in Spanje verricht — in haar beroep voor de nationale rechter betoogt, dat de bestreden regeling haar belet haar werkzaamheden uit te breiden naar de tot het Spaanse grondgebied behorende Canarische eilanden.

15 Voorts staat vast, dat alle groothandelaars in aardolieprodukten die hun werkzaamheden naar de Canarische archipel wensen uit te breiden, aan de bestreden regeling onderworpen zijn.

16 Een dergelijke situatie, waarin het uitsluitend gaat om de uitbreiding, binnen het grondgebied van een Lid-Staat, van de werkzaamheden van een vennootschap waarvan de zetel in die staat gevestigd is en die aldaar haar werkzaamheden verricht, vertoont geen enkel aanknoping met situaties waarop het gemeenschapsrecht het oog heeft.

17 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat de artikelen 3, sub c, 52 en 53 van het Verdrag niet van toepassing zijn op een zuiver binnenlandse situatie van een Lid-Staat, zoals die waarin een vennootschap met maatschappelijke zetel in een Lid-Staat waar zij ook haar werkzaamheden verricht, onderworpen is aan een regeling waarbij de regionale autoriteiten van een Lid-Staat, belast met het bestuur van een archipel die deel uitmaakt van het grondgebied van die staat, met het oog

op de aan de insulaire positie inherente problemen voorschrijven, dat groothandelaars in aardolieprodukten die hun werkzaamheden naar dat gedeelte van het grondgebied van de staat willen uitbreiden, de bevoorrading van een bepaald aantal eilanden van de archipel moeten verzekeren.

Artikel 85, gelezen in samenhang met de artikelen 5, tweede alinea, en 6 van het Verdrag

18 Er zij aan herinnerd, dat in het kader van de uitlegging van de artikelen 3, sub f, 5, tweede alinea, en 85 van het Verdrag, artikel 85 op zich slechts de gedragingen van ondernemingen betreft en niet de wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen van de Lid-Staten. Volgens vaste rechtspraak volgt evenwel uit de samenhang van artikel 85 met artikel 5 van het Verdrag, dat de Lid-Staten geen maatregelen, zelfs niet van wettelijke of bestuursrechtelijke aard, mogen nemen of handhaven die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken. Volgens diezelfde rechtspraak is dat het geval, wanneer een Lid-Staat het tot stand komen van met artikel 85 strijdige afspraken oplegt of begunstigt dan wel de werking ervan versterkt, of aan haar eigen regeling het overheidskarakter ontneemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere ondernemingen over te dragen (zie, onder meer, arrest van 14 juli 1994, zaak C-379/92, Peralta, Jurispr. 1994, blz. I-3453, r. o. 21).

19 In dit verband moet worden opgemerkt, dat niets in de verwijzingsbeschikking erop wijst, dat de betrokken regeling mededingingsbeperkende gedragingen zou opleggen of begunstigen dan wel de werking van een bestaande afspraak zou versterken.

20 Bijgevolg kunnen de artikelen 5, tweede alinea, en 85 van het Verdrag zich niet tegen een dergelijke regeling verzetten.

21 Aangezien de verwijzende rechter de relevantie van de vraag betreffende artikel 6 van het Verdrag niet heeft toegelicht, behoeft hierop niet te worden ingegaan.

Artikel 102, lid 1, van het Verdrag

22 Dienaangaande kan worden volstaan met eraan te herinneren, dat de verbintenis die de Lid-Staten krachtens artikel 102, lid 1, op zich hebben genomen, voor de burgers geen rechten schept die de nationale rechters moeten handhaven (arrest van 15 juli 1964, zaak 6/64, Costa, Jurispr. 1994, blz. 1199).

Artikel 30 van het Verdrag

23 Blijkens de verwijzingsbeschikking maakt de bestreden regionale regeling geen enkel onderscheid naar de oorsprong van de produkten en heeft zij niet tot doel, het handelsverkeer van deze produkten tussen de Lid-Staten te regelen.

24 Hoewel een dergelijke regeling de groothandelaars in aardolieprodukten verplicht, een bepaald aantal tot het grondgebied van een Lid-Staat behorende eilanden te bevoorraden, zijn de beperkingen die zij voor het vrije verkeer van deze goederen tussen de Lid-Staten teweeg zou kunnen brengen, zo onzeker en indirect, dat men van de in de regeling vervatte verplichting niet kan zeggen, dat zij de handel tussen de Lid-Staten belemmert (zie arrest Peralta, reeds aangehaald, r. o. 24).

25 Artikel 30 verzet zich dus niet tegen een dergelijke regeling.

26 Gelet op het voorgaande, moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat

— de artikelen 3, sub c, 52 en 53 van het Verdrag niet van toepassing zijn op een zuiver binnenlandse situatie van een Lid-Staat, zoals die waarin een vennootschap met maatschappelijke zetel in een Lid-Staat waar zij ook haar werkzaamheden verricht, onderworpen is aan een regeling waarbij de regionale autoriteiten van een Lid-Staat, belast met het bestuur van een archipel die deel uitmaakt van het grondgebied van die staat, met het oog op de aan de insulaire positie inherente problemen voorschrijven, dat groothandelaars in aardolieprodukten die hun werkzaamheden naar dat gedeelte van het nationale grondgebied willen uitbreiden, de bevoorrading van een bepaald aantal eilanden van de archipel moeten verzekeren;

— artikel 85, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede alinea, en artikel 30 van het Verdrag zich niet verzetten tegen een dergelijke regeling;

— artikel 102, lid 1, van het Verdrag voor de burgers geen rechten schept die de nationale rechters moeten handhaven.

De tweede en de derde vraag

27 Aangezien een antwoord op de tweede en de derde vraag slechts wordt verlangd voor het geval dat de bestreden regeling als een beperking van de vrijheid van vestiging of als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking werd aangemerkt, behoeven die vragen niet te worden onderzocht.

Kosten

28 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof

gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal Superior de Justicia de Canarias bij beschikking van 4 januari 1994 gestelde vraag, verklaart voor recht:

1) De artikelen 3, sub c, 52 en 53 EG-Verdrag zijn niet van toepassing op een zuiver binnenlandse situatie van een Lid-Staat, zoals die waarin een vennootschap met maatschappelijke zetel in een Lid-Staat waar zij ook haar werkzaamheden verricht, onderworpen is aan een regeling waarbij de regionale autoriteiten van een Lid-Staat, belast met het bestuur van een archipel die deel uitmaakt van het grondgebied van die staat, met het oog op de aan de insulaire positie inherente problemen voorschrijven, dat groothandelaars in aardolieprodukten die hun werkzaamheden naar dat gedeelte van het nationale grondgebied willen uitbreiden, de bevoorrading van een bepaald aantal eilanden van de archipel moeten verzekeren.

2) Artikel 85, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede alinea, en artikel 30 van het Verdrag verzetten zich niet tegen een dergelijke regeling.

3) Artikel 102, lid 1, van het Verdrag schept voor de burgers geen rechten die de nationale rechters moeten handhaven.

Hirsch Mancini Schockweiler

Kapteyn Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 november 1995.

De griffier

R. Grass

De waarnemend president van de Zesde kamer

G. Hirsch