FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

föredraget den 28 september 1995 *

1. Genom beslut av den 4 januari 1994, som inkommit till domstolen den 9 maj samma år, har Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas vid Tribunal Superior de Justicia de Canarias begärt att domstolen i detta mål skall avge ett förhandsavgörande angående tolkningen av artiklarna 3 c, 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 och 102.1 i EG-fördraget i förhållande till en nationell bestämmelse som tillämpas på Kanarieöarna och som rör distributionen av petroleumprodukter. Det måste konstateras att enligt artikel 25 i anslutningsakten för Spanien är såväl fördragen som Europeiska gemenskapernas institutioners rättsakter tillämpliga på Kanarieöarna, dock med de undantag som behandlas i samma artikel, i artikel 155 och i protokoll nr 2 till den nämna akten. Det skall vidare erinras om att Kanarieöarna ingår i gemenskapens tullområde enligt rådets förordning (EEG) nr 1911/91 av den 26 juni 1991 [1], i vilken ett progressivt framåtskridande föreskrivs.

I — Tvisten i målet

2. Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en förvaltningsrättslig talan som Esso Española S.A. (nedan kallad "sökanden") har väckt den 14 juli 1994 inför den nationella domstolen. Talan innebär att sökanden yrkar ogiltigförklaring av dekret 54/1992 (nedan kallat "dekret 54/1992") av den 23 april 1992, som har antagits av Consejería de Industria, Comercio y Consumo (Rådet för industri, handel och konsumentfrågor) vid Kanarieöarnas regering. [2] Genom det omtvistade dekretet har dekret 36/1991 (nedan kallat "dekret 36/1991") av den 14 mars 1991, vilket hade beslutats av Consejería de Industria y Energía (Rådet för industri och energi), ändrats. [3]

3. Genom det sistnämnda dekretet har den äldre ordningen, vilken var från år 1986, ändrats och en ny ordning införts för grossistverksamhet med petroleumprodukter på Kanarieöarna. I beslutet att föra frågan vidare till domstolen anges att den nya ordningen, vilken införts genom 1991 års dekret, såsom framgår av dess lydelse, avser "att fastställa garantier för energiförsörjningen i gemenskapen inom området petroleumprodukter, närmare bestämt vad gäller säkerhetsnivåer, tekniska krav och aktörernas solvens" och samtidigt att avskaffa vissa krav "som på grund av att de inte var nödvändiga för att nå de uppsatta målen har kunnat ge upphov till inskränkningar i den fria konkurrensen på detta område". I artikel 14.2 i 1991 års dekret

* Originalspråk: grekiska.

1 — EGT nr L 171, 29.6.1991, s. 1.

2 — *Boletín Oficial de Canarias* av den 27 maj 1992.

3 — *Boletín Oficial de Canarias* av den 17 maj 1991.

föreskrivs att "de som handlar (med petroleumprodukter) skall leverera till minst fem öar i ögruppen". I det omtvistade dekretet 54/1992, genom vilket dekret 36/1991 har ändrats, mildrades det krav som ställs i artikel 14.2 på så sätt att det föreskrivs att "alla som handlar måste leverera till minst fyra av öarna i den kanariska ögruppen".

4. Sökanden — som, märk väl, har sitt säte i Madrid och som, vilket framgår av handlingarna i målet, uppger sig vara inskriven i registret för grossister i petroleumprodukter för Kanarieöarna sedan den 23 juli 1987 i enlighet med dekret 187/86 av den 19 december 1986 — yrkar att dekret 54/1992 skall ogiltigförklaras, både på grunder som hänför sig till spansk lagstiftning och på grunder som hänför sig till gemenskapsrätten. La Comunidad Autónoma de Canarias (Kanarieöarnas autonoma gemenskap) har begärt att talan skall ogillas och att det skall slås fast att det omtvistade dekretet är giltigt. Den nationella domstolen beslutade därför att vilandeförklara målet och att i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget föra vissa frågor vidare till domstolen.

5. Det skall påpekas att beslutet om hänskjutande är mycket kortfattat vad gäller de faktiska omständigheterna i målet, särskilt vad gäller den lokala marknaden för petroleumprodukter. I sitt yttrande har kommissionen i detta avseende anmärkt att för närvarande handlar nio bolag med petroleumprodukter på Kanarieöarna, och att fem av dessa bolag kontrolleras av utländskt kapital, nämligen BP Oil, Esso, Mobil Oil, Shell och Texaco, medan de fyra övriga, det vill säga Dipsa, Cepsa, Ducar och Repsol, är bolag med spanskt kapital. De flesta av dessa bolag levererar till fler än fyra öar i ögruppen, dock inte BP Oil, Ducar och sökanden, vilka endast bedriver verksamhet på de två största av öarna.

II — De ställda frågorna

6. I det ovan nämnda målet har Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas vid Tribunal Superior de Justicia de Canarias [4], genom beslut av den 4 januari 1994, ställt följande frågor till domstolen:

"1) För grossister i petroleumprodukter som vill etablera sig inom en medlemsstats territorium ställer denna medlemsstat upp villkoret att de säkerställer leveranser på ett bestämt antal ställen så att tankning eller leveranstäckning inom hela det nationella territoriet säkerställs. Vid bedömningen av nedanstående frågor bör de problem som är av en art som är typisk för öar och som förekommer i vissa medlemsstater beaktas.

4 — EGT nr C 202, s. 6.

1 a) Utgör detta villkor en inskränkning som är oförenlig med gemenskapsrätten, närmare bestämt artikel 3 c, artikel 52 och artikel 53 i fördraget, i det att bestämmelsen förtar den ändamålsenliga verkan av fördragets bestämmelser om etableringsrätt och i det att den inte är 'objektivt nödvändig' för att uppnå det eftersträvade målet?

1 b) Utgör detta villkor en inskränkning som är oförenlig med fördragets bestämmelser om skyddet av den fria konkurrensen och som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och äventyra förverkligandet av de syften som har fastställts i fördraget vad gäller den inre marknaden, och vilken därmed, med beaktande av artikel 5 och artikel 6 i fördraget, faller under tillämpningsområdet för det förbud som stadgas i artikel 85, samt utgör den en överträdelse av artikel 102.1 i fördraget?

1 c) Utgör detta villkor en åtgärd med motsvarande verkan, i den mening som avses i artikel 30 i fördraget, vilken påverkar handeln mellan medlemsstaterna?

2) För det fall att det i den första frågan nämnda villkoret skall anses som en inskränkning i rätten till fri etablering, är då artikel 56 eller begreppet 'allmänt intresse' tillämpliga, och i så fall under vilka förutsättningar, på situationer som omfattas av principen om likvärdiga villkor för att få inleda och utöva näringsverksamhet samt faller därmed kontrollen av medlemsstaternas utrymme för eget skön under gemenskapens kompetens, eller kan den tvärtom utövas av de nationella domstolarna, varvid det i så fall är nödvändigt att känna till de tolkningskriterier som skall tillämpas på området?

3) Om det i den första frågan nämnda villkoret skall anses som en åtgärd med motsvarande verkan, står denna åtgärd i så fall i strid med rätten till fri rörlighet för varor eller kan den tvärtom anses som en inskränkning som med tillämpning av artikel 36 i fördraget, eller med tillämpning av rättspraxis angående den så kallade 'rule of reason', kan anses tillåten?"

Dessa frågor rör tolkningen av artiklarna 3 c, 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 och 102.1 i fördraget. Vid besvarandet av dem avser jag att följa artiklarnas nummerordning. Vissa inledande anmärkningar måste emellertid göras huruvida frågorna kan tas upp till prövning.

III — Kan frågorna upptas till prövning

7. I sitt yttrande har kommissionen ifrågasatt om begäran om förhandsavgörande kan upptas till prövning med hänvisning till att dekret 54/1992 har ogiltigförklarats genom ett annat domstolsbeslut. Den nationella domstolen har nämligen i skrivelse av den 15 juni 1994 underrättat domstolen om att såväl det omtvistade dekret 54/1992, som dekret 36/1991, har ogiltigförklarats genom beslut av den 21 januari 1994 av Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife vid Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Eftersom den talan som låg till grund för de ställda frågorna avsåg just ogiltigförklaring av dekret 54/1992, gjorde sökanden, med hänvisning till beslutet av den 21 januari 1992, i en skrivelse som den sänt den 8 juni 1991 till den nationella domstolen, gällande att det inte längre fanns anledning att hänskjuta målet till domstolen och begärde därför att begäran om förhandsavgörande skulle återtas. Det finns alltså anledning att fråga sig om det inte är så att målet inför den nationella domstolen har förlorat sitt syfte och därmed om det fortfarande är nödvändigt att meddela ett förhandsavgörande i detta mål.

8. I svar på frågor som domstolen ställt till den nationella domstolen har denna, i skrivelse av den 8 juli 1994 och den 7 mars 1995, svarat att den vidhöll sin begäran om förhandsavgörande. Den har i sin första skrivelse motiverat detta med att domstolens dom skulle komma att ha en stor betydelse inte bara för Kanarieöarna utan för hela det nationella territoriet. I sin andra skrivelse har den uttryckligen svarat att tvisten i fråga inte förlorat sitt syfte. Den har gjort gällande dels att det beslut genom vilket ogiltigförklaring har skett har överklagats till den spanska Tribunal Supremo, dels att beslutet har sin grund i nationell rätt och inte i den gemenskapsrätt som berörs i detta mål. Vidare har den tillagt att om motstridiga beslut skulle meddelas, så kan ett överklagande för enhetlig rättspraxis ske till Tribunal Supremo.

9. De skäl som föranlett den nationella domstolen att vidhålla sin begäran om förhandsavgörande har inte minskat de ovan nämnda tvivlen och ger mig anledning att göra en viss reservation vad gäller domstolens behörighet i detta mål. Enligt fast rättspraxis anges i artikel 177 i fördraget en ram för ett nära samarbete mellan de nationella domstolarna och domstolen som grundas på en fördelning av uppgifter dem emellan och med stöd av vilken domstolen förser de nationella domstolarna med den tolkning av gemenskapsrätten som de behöver för att avgöra de tvister de ställs inför. [5] Det måste således understrykas att det enligt denna rättspraxis "uteslutande ankommer på de nationella domstolarna, som handlägger målen och ansvarar för att

5 — Se bland annat dom av den 21 april 1988, Pardini (388/85, Rec. s. 2041, punkt 8), och av den 16 juni 1981, Salonia (126/80, Rec. s. 1563, punkt 6).

avgöra dem slutligt, att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att kunna döma i saken som om de frågor som förs vidare till domstolen är av betydelse". [6]

10. Även om bedömningen av huruvida det är nödvändigt att ställa frågorna och huruvida de är relevanta till en mycket stor del ankommer på den nationella domstolen, måste domstolen "ges möjlighet att göra de bedömningar som är förenade med dess uppgifter, bland annat för att, när skäl föreligger, pröva om den är behörig att ta upp målet till prövning, såsom varje domstol är skyldig att göra". [7] Även om det enligt det system som artikel 177 i fördraget ger uttryck för ankommer på den nationella domstolen att bedöma om det är nödvändigt att få ett svar på frågorna, "ankommer det inte desto mindre på domstolen, att, i syfte att avgöra om den är behörig att ta upp målet till prövning, vid behov göra en bedömning av de omständigheter under vilka den nationella domstolen begärt förhandsavgörande". [8] För att göra det möjligt för domstolen att uttala sig om sin egen behörighet och att på så sätt fullgöra sin uppgift i enlighet med fördraget, är det nödvändigt att de nationella domstolarna anger och förklarar varför de anser att ett svar på deras frågor är nödvändigt för att lösa tvisten. [9] Det skall också understrykas att domstolen, som framgår av rättspraxis, inte är behörig att uttala sig om frågor som ställs inom ramen för en begäran om förhandsavgörande när rättegången inför den nationella domstolen redan är avslutad eller har förlorat sitt syfte. [10]

11. Med hänsyn till denna rättspraxis och eftersom, för det första, det omtvistade dekretet har ogiltigförklarats genom ett annat domstolsbeslut och, för det andra, sökanden efter det beslutet har begärt att den nationella domstolen skall dra tillbaka begäran om förhandsavgörande, innehåller den nationella domstolens svar inte alla de uppgifter som domstolen behöver för att kontrollera sin egen behörighet. Närmare bestämt ger den nationella domstolens svar inte något helt klart besked om vilket konkret behov som förhandsavgörandet skall uppfylla i målet inför den nationella domstolen. När det gäller det första skäl som den nationella domstolen har anfört för att motivera vidhållandet av frågan, är det tillräckligt att anmärka att enligt fast rättspraxis är det enligt artikel 177 i fördraget inte domstolens uppgift att avge rådgivande yttranden över allmänna eller hypotetiska frågor, utan domstolen har endast behörighet att svara på

6 — Se särskilt dom av den 16 juli 1992, Asociación Española de Banca Privada m. fl. (C-67/91, Rec. s. I-4785, punkt 25 och 26), av den 3 mars 1994, Eurocо Italia m. fl. (C-332/92, C-333/92 och 335/92, Rec. s. I-711, punkt 17), av den 18 juni 1991, Piageme m. fl. (C-369/89, Rec. s. I-2971, punkt 10), av den 8 november 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec. s. I-4003, punkt 19), av den 16 juli 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Rec. s. I-4673, punkt 15), av den 6 juli 1995, BP Soupergaz (C-62/93, REG s. I-1907, punkt 10), och av den 15 juni 1995, Zabala Erasun m. fl. (C-422/93, C-423/93 och C-424/93, REG s. I-1577, punkt 14).

7 — Se den ovan nämnda domen i målet Zabala Erasun m. fl. (punkt 16), och dom av den 16 december 1981, Foglia (244/80, Rec. s. 3045, punkt 19).

8 — Se de ovan nämnda domarna i målet Zabala Erasun m. fl. (punkt 17) och i målet Foglia (punkt 21).

9 — Se de ovan nämnda domarna i målet Foglia (punkt 17) och i målet Lourenço Dias (punkt 19). Se även dom av den 12 juni 1986, Bertini m. fl. (98/85, 162/85 och 258/85, Rec. s. 1885, punkt 6).

10 — Se de ovan nämnda domarna i målet Pardini (punkt 11) och i målet Zabala Erasun m. fl. (punkt 30). Se även dom av den 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, Rec. s. I-1071, punkt 11).

frågor som motsvarar ett objektivt behov av en faktisk lösning av en konkret tvist. [11]

12. Vad gäller de övriga skälen skall det påpekas att den nationella domstolens skrivelser varken klargör vilka följder det får för tredje man att ett dekret ogiltigförklaras genom ett domstolsbeslut eller om domen från Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz verkligen har överklagats i tid. Det framgår inte heller vilken betydelse det har för tvisten i fråga dels att det omtvistade dekretet ogiltigförklarats av andra skäl än de gemenskapsrättsliga frågor som framförts i förevarande mål, dels att målen kan överklagas till Tribunal Supremo för att göra rättspraxis enhetlig och upphäva en eventuell motsättning mellan de båda avgörandena.

13. Trots alla dessa tvivel föreslår jag — med hänsyn, för det första, till att tvisten uppenbarligen fortfarande pågår vid den nationella domstolen, eftersom ingenting tyder på att sökanden har återkallat sin talan, för det andra, till att den nationella domstolen uttryckligen har svarat att tvisten där inte har förlorat sitt syfte [12], samt, för det tredje, att det, som framgår av rättspraxis, enligt artikel 177 i fördraget inte är tillåtet att kritisera skälen för ett beslut att begära förhandsavgörande [13] — att domstolen skall besvara frågorna i sak.

IV — Målet i sak

— Artiklarna 30 och 36 i fördraget

14. Genom sina frågor 1 c och 3 begär den nationella domstolen att få veta om den nationella regeln strider mot bestämmelserna i fördraget om den fria rörligheten för varor och då särskilt mot artikel 30. I denna artikel förbjuds kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna.

Enligt det välkända rättsfallet Dassonville är varje "handelsregel som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan utgöra hinder

11 — Se domarna i målet Foglia (punkt 18) och i målet Zabala Erasun m. fl. (punkt 29).

12 — Se e contrario den ovan nämnda domen i målet Zabala Erasun m. fl., i vilken domstolen har förklarat att den inte har behörighet att uttala sig om ställda frågor när den nationella domstolen inte har bekräftat om det mål som pågår där har avskrivits eller inte.

13 — Se den ovan nämnda domen i målet Salonia (punkt 6).

för handeln inom gemenskapen" [14] att anse som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion. Som framgår av lydelsen av den aktuella bestämmelsen, kan man inte hävda att den innebär en diskriminering av importerade produkter eller utgör ett hinder mot eller begränsning av importen av produkter från andra medlemsstater.

15. Emellertid kan enligt rättsfallen Dassonville och Cassis de Dijon [15] bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning, även om de inte utgör diskriminering på grund av var varorna kommer ifrån, strida mot artikel 30 om de utgör hinder för handeln inom gemenskapen och de inte är grundade på tvingande skäl som rör ett allmänintresse. I domen i målet Keck och Mithouard [16] har domstolen tydligen föranletts att inskränka tillämpningen av denna rättspraxis genom att göra en distinktion mellan

— dels nationella restriktiva bestämmelser som rör villkor (benämning, form, mått, vikt, sammansättning, och så vidare) som skall uppfyllas av produkter från andra medlemsstater, där de också lagligen tillverkats och saluförts,

— dels nationella bestämmelser i vilka vissa former av försäljning förbjuds eller begränsas och som inte är ägnade att påverka handeln inom gemenskapen, varvid det förutsätts att deras syfte inte avser handeln inom gemenskapen.

16. Vad gäller den förstnämnda kategorin av nationella bestämmelser har domstolen med uttrycklig hänvisning till den ovan nämnda domen i målet Cassis de Dijon förklarat att sådana bestämmelser utgör åtgärder med motsvarande verkan om de inte är berättigade av en målsättning som rör ett allmänintresse. [17] Vad gäller den andra kategorin nationella bestämmelser har domstolen ansett att tillämpningen av dem "inte är ägnad att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna", under förutsättning att bestämmelserna dels är tillämpliga på alla berörda aktörer som är verksamma i medlemsstaten i fråga, dels att bestämmelserna rättsligt och faktiskt påverkar saluföring av inhemska produkter och produkter från andra medlemsstater på samma sätt. [18] Av detta har nämligen domstolen dragit slutsatsen att "en tillämpning av sådana bestämmelser på försäljning av produkter från annan medlemsstat som svarar mot krav som uppställs i den staten är således — under ovan angivna förutsättningar — inte ägnad att hindra produkternas tillträde till marknaden eller vara

14 — Dom av den 11 juli 1974 (8/74, Rec. s. 837, punkt 5).

15 — Dom av den 20 februari 1979, Rewe-Zentral (120/78, Rec. s. 649), även kallad "Cassis de Dijon".

16 — Dom av den 24 november 1993 (C-267/91 och C-268/91, Rec. s. I-6097).

17 — Punkt 15 i den ovan nämnda domen i målet Keck och Mithouard.

18 — Punkt 16 i domen i målet Keck och Mithouard.

mer betungande för dessa produkter än för motsvarande nationella produkter". [19]

17. Målet rör en nationell regel som endast anger ett villkor för att få bedriva partihandel i en viss region i en medlemsstat. Som kommissionen har anfört i sitt yttrande kan den omtvistade bestämmelsen således inte anses höra till den kategori nationella bestämmelser som reglerar försäljningsvillkor, även om den har en viss beröringspunkt med denna kategori, eftersom den inte avser handeln inom gemenskapen som sådan. Den kan inte heller inordnas under den kategori nationella bestämmelser som avser de villkor som produkter skall uppfylla. Med andra ord hör den omtvistade bestämmelsen inte till någon av de kategorier mellan vilka en distinktion har gjorts i domen i målet Keck och Mithouard. Det rör sig slutligen i förevarande mål varken om ett fall av tillämpning av olika regler för produkter beroende på ursprung eller om ett fall av avsaknad av harmonisering av de nationella reglerna om villkoren för tillverkning och presentation av produkter. Genom den omtvistade bestämmelsen införs dock en regel som skulle kunna hänföras till begreppet åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i den ovan nämnda domen i målet Dassonville. Det skall således undersökas om en sådan nationell bestämmelse är ägnad att påverka handeln inom gemenskapen.

18. Det förekommer i domstolens rättspraxis åtskilliga exempel på åtgärder som domstolen ansett falla utanför det förbud som föreskrivs i artikel 30 i fördraget, eftersom de inte företer något samband med importen. [20] Exempelvis har domstolen i målet Krantz [21] bekräftat att artikel 30 inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning enligt vilken staten tillåts beslagta gods som har sålts på avbetalning med äganderättsförbehåll och detta även om det var fråga om lös egendom som kom från en leverantör som var etablerad i en annan medlemsstat och som ägde godset. I den domen slog domstolen för det första fast att den nationella bestämmelsen "är tillämplig utan åtskillnad på inhemskt och importerat gods och att dess syfte inte är att reglera varuflödet till och från andra medlemsstater" och anmärkte sedan att "den omständigheten att medborgare i andra medlemsstater kan tveka att sälja på avbetalning till köpare i den berörda medlemsstaten på grund av att de riskerar att deras gods beslagtas av uppbördsmyndigheten om köparna inte betalar sina nederländska skatter är alltför slumpartad och indirekt för att en nationell bestämmelse enligt vilken ett sådant beslagtagande tillåts skall kunna anses vara av sådan art att den hindrar handeln mellan medlemsstaterna". [22]

19. Beslutet att begära förhandsavgörande innehåller inga uppgifter som avser frågan om den omtvistade bestämmelsen i dekret

19 — Punkt 17 i domen i målet Keck och Mithouard.

20 — Se bland annat dom av den 14 juli 1981, Oebel (155/80, Rec. s. 1993), av den 31 mars 1982, Blesgen (75/81, Rec. s. 1211), av den 11 juli 1990, Quietlynn och Richards (C-23/89, Rec. s. I-3059), och av den 7 maj 1991, Sheptonhurst (C-350/89, Rec. s. I-2387).

21 — Dom av den 7 mars 1990 (C-69/88, Rec. s. I-583).

22 — Den ovan nämnda domen i målet Krantz (punkt 11).

54/1992 påverkar eller är ägnad att påverka handelsflödena inom gemenskapen. Som har nämnts framgår det av den omtvistade bestämmelsens lydelse att denna inte ger upphov till någon diskriminering, vare sig vad gäller de aktörer vars verksamhet faller under den nationella rätten eller vad gäller de berörda produkternas art eller ursprung. Det framgår även av den omtvistade bestämmelsens lydelse att den inte har till syfte att ställa upp regler för handeln mellan medlemsstaterna. När det gäller den restriktiva inverkan som en sådan åtgärd i praktiken kan ha på den fria rörligheten för varor, förekommer det i målet inte några uppgifter som ger anledning att anta att det föreligger ett förutsebart och logiskt samband mellan åtgärden i fråga och utvecklingen av handelsflödet inom gemenskapen.

20. Den inverkan som en sådan åtgärd kan ha är fullständigt slumpartad och indirekt. Som nämnts ovan innehåller den omtvistade bestämmelsen ett villkor för utövandet av verksamhet som distributör av produkten i fråga på det nationella territoriet. Denna föreskrift har den verkan att antalet aktörer som kan utöva sin specifika verksamhet i regionen Kanarieöarna begränsas. Man skulle således kunna anta att begränsningen av antalet aktörer skulle vara ägnad att leda till en viss minskning av importen. Orsakssambandet mellan begränsningen av antalet aktörer och minskningen av importen är emellertid om inte hypotetiskt så åtminstone fullständigt indirekt och eventuellt i den meningen att det inte nödvändigtvis föreligger något sådant och att det följaktligen inte kan anses vara förutsebart. Vidare avser den nationella åtgärden inte specifikt importen av ifrågavarande produkter och förefaller således inte kunna ge upphov till hinder för handelsflödena inom gemenskapen.

21. Följaktligen skall man också i detta fall följa den lösning som antagits i domen i målet Peralta, i vilken domstolen slagit fast att artikel 30 i fördraget inte utgör hinder mot att en medlemsstats lagstiftning dels innehåller ett förbud mot utsläpp av skadliga ämnen i sitt territorialvatten, riktat mot alla fartyg utan åtskillnad beroende på flagg, dels innebär att vid överträdelser bestraffas de kaptener för fartygen som är medborgare i denna medlemsstat genom att deras yrkestitel återkallas. [23] Domstolen har i domen bekräftat att "det är tillräckligt att man slår fast att det i en lagstiftning av ett sådant slag som den omtvistade lagstiftningen inte görs någon skillnad på transporterade substanser beroende på vad de har för ursprung, att syftet inte är att reglera varuflödet till och från de andra medlemsstaterna och att den restriktiva verkan som den skulle kunna ha på den fria rörligheten för varor är alltför slumpartad och alltför indirekt för att den skyldighet som uppställs i lagstiftningen skall kunna anses vara av sådan art att den hindrar handeln mellan medlemsstaterna". [24]

23 — Dom av den 14 juli 1994, Peralta (C-379/92, Rec. s. I-3453).

24 — Punkt 24 i den ovan nämnda domen i målet Peralta. Se även dom av den 13 oktober 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, Rec. s. I-5009, punkt 12).

22. Den ställda frågan avser också huruvida den omtvistade bestämmelsen, i fall att den skulle anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan, kan anses som en restriktion som är tillåten antingen med stöd av artikel 36 i fördraget eller med stöd av den rättspraxis från domstolen som inleddes med den ovan nämnda domen i målet Cassis de Dijon och som innebär att restriktiva åtgärder kan vara tillåtna när de är grundade på tvingande hänsyn som rör ett allmänintresse. Med hänsyn till den slutsats som jag kommit fram till ovan är det inte nödvändigt att svara på denna fråga.

23. I vilket fall som helst kan, även om man skulle anse att den omtvistade nationella bestämmelsen omfattas av tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget, kravet att leverans skall ske till minst fyra öar i den kanariska ögruppen anses vara grundat på hänsyn till den allmänna säkerheten. I den omtvistade bestämmelsen ställs detta villkor upp inom ramen för den normgivning som gäller för distribution av petroleumprodukter. Som framgår såväl av beslutet att begära förhandsavgörande som av kommissionens yttrande, motsvarar bestämmelsen det konkreta behovet att säkerställa den regelbundna försörjningen av petroleumprodukter på samtliga öar i ögruppen, särskilt de allra minsta. I domstolens rättspraxis har det godtagits att säkerheten i försörjningen på petroleumprodukter för en medlemsstat som inte har egna fyndigheter av råolja kan ligga till grund för att restriktiva åtgärder antas. I domen i målet Campus Oil m. fl. [25] har domstolen slagit fast att "en medlemsstat, vars försörjning av petroleumprodukter är helt eller nästan helt beroende av import, kan åberopa hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 36 i fördraget till stöd för att ålägga importörer skyldigheten att täcka en viss procentuell andel av sina behov hos ett raffinaderi, som är beläget på dess territorium, genom köp till priser som fastställs av den minister som ansvarar för detta på grundval av de kostnader som uppkommer i samband med driften av detta raffinaderi, om produktionen vid raffinaderiet i fråga inte kan avsättas fritt till konkurrenskraftiga priser på den berörda marknaden". Domstolen har också slagit fast att ett lands geopolitiska egenart "gör det oundgängligt att anta åtgärder som säkerställer en regelbunden försörjning av råolja och petroleumprodukter i landet i fråga". [26] Följaktligen kan det villkor som ställs upp i den omtvistade bestämmelsen försvaras av hänsyn till allmänintresset och även av hänsyn som rör den allmänna säkerheten.

24. Följaktligen anser jag att skyldigheten för aktörer som bedriver handel med petroleumprodukter på Kanarieöarna att leverera till minst fyra öar i ögruppen inte utgör någon överträdelse av artikel 30, dels eftersom den inte har någon förutsebar restriktiv inverkan på handelsutbytet inom gemenskapen, dels eftersom bestämmelsen i fråga, även om man antar att sådan verkningar förekommer, är berättigad då den är nödvändig för att säkerställa försörjningen av petroleumprodukter i den berörda regionen.

25 — Dom av den 10 juli 1984 (72/83, Rec. s. 2727, punkt 51).

26 — Dom av den 13 december 1990, kommissionen mot Grekland (C-347/88, Rec. s. I-4747, punkt 47).

— *Artiklarna 3 c, 52, 53 och 56 i fördraget.*

25. Den nationella domstolen undrar också om kravet på att leverera till ett visst minsta antal öar är förenligt med artiklarna 3 c, 52 och 53 i fördraget. I detta avseende skall det inledningsvis uppmärksammas att artiklarna 52 och 53 är ett konkret uttryck för den grundläggande princip som slås fast i artikel 3 c i fördraget, där det föreskrivs att gemenskapens verksamhet för att uppnå de mål som avses i artikel 2 skall innefatta att hindren för den fria rörligheten för personer avskaffas. [27] Det skall vidare anmärkas att artiklarna 52 och 53 utgör två olika uttryck för regeln om förbud mot inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium. Skillnaden mellan dessa båda artiklar utgörs endast av att det i den förstnämnda artikeln föreskrivs att inskränkningar som redan föreligger skall avvecklas, medan det enligt artikel 53 är förbjudet att införa nya inskränkningar. Denna skillnad mellan de båda artiklarna är inte av något intresse för svaret på den aktuella frågan.

26. Enligt denna rättspraxis "kan reglerna i EEG-fördraget om fri etablering och bestämmelserna i sekundärrätten ... endast åberopas av en medborgare i en medlemsstat som önskar etablera sig på en annan medlemsstats territorium eller av den som är medborgare i samma medlemsstat, men som befinner sig i en situation som företer ett samband med någon av de situationer som omfattas av gemenskapsrätten". [28] Domstolen har i domen i målet Bekaert [29] förklarat att "förhållandet att det endast föreligger omständigheter som helt och hållet hör till det nationella planet innebär således, vad gäller rätten att fritt etablera sig, att bestämmelserna i gemenskapsrätten inte är tillämpliga på situationen". Av detta följer att bestämmelserna i fördraget om etableringsrätten och bestämmelserna om den fria rörligheten för personer över huvudtaget således inte kan tillämpas på situationer som är helt och hållet interna för en medlemsstat, det vill säga när det rör sig om en verksamhet vars samtliga beståndsdelar har anknytning endast till en enda medlemsstat. [30]

27. Detta är fallet i målet, vilket endast avser en enda medlemsstats territorium. Det framgår inte av handlingarna i akten om det finns något som helst samband med förhållanden som kan ge anledning till en tillämpning av gemenskapsrätten. Det framgår av handlingarna att sökanden har bildats

27 — Se dom av den 15 oktober 1987, Heylens m. fl. (222/86, Rec. s. 4097, punkt 8), av den 7 juli 1992, Singh (C-370/90, Rec. s. I-4265, punkt 15), och av den 31 mars 1993, Kraus (C-19/92, Rec. s. I-1663, punkt 29).

28 — Dom av den 25 juni 1992, Ferrer Laderer (C-147/91, Rec. s. I-4097, punkt 7). Se även dom av den 7 februari 1979, Knoors (115/78, Rec. s. 399, punkt 24), av den 3 oktober 1990, Bouchoucha (C-61/89, Rec. s. I-3551, punkt 13), och den ovan nämnda domen i målet Kraus (punkt 15).

29 — Dom av den 20 april 1988 (204/87, Rec. s. 2029, Punkt 12). Se även dom av den 3 oktober 1990, Nino m. fl. (C-54/88, C-91/88 och C-14/89, Rec. s. I-3537, punkt 11).

30 — Se rättspraxis om artikel 48, t. ex. dom av den 27 oktober 1982, Morson och Jhanjan (35/82 och 36/82, Rec. s. 3723, punkt 16), av den 28 januari 1992, Steen (C-332/90, Rec. s. I-341, punkterna 5, 9 och 10), av den 15 januari 1986, Hurd (44/84, Rec. s. 29, punkterna 55 och 56), och de ovan nämnda domarna i målet Kraus (punkterna 15 och 16) och i målet Peralta (punkt 27). Se också dom av den 28 mars 1979, Saunders (175/78, Rec. s. 637, punkt 12).

enligt spansk rätt och har sitt säte i Spanien (Madrid). [31] Sökanden bedriver också sin verksamhet i detta land. Dessutom har sökanden, som framgår av beslutet att begära förhandsavgörande, inte som grund för sin talan gjort gällande att den omtvistade bestämmelsen påverkar dess rätt att etablera sig i en annan medlemsstat, utan att kravet att leverans skall ske till minst fyra öar i den kanariska ögruppen utgör ett hinder för dess verksamhet i en annan region i den medlemsstat som sökanden hör till. Sökanden befinner sig således i en situation som endast regleras av den nationella rätten och kan således inte åberopa artiklarna 52 och 53, eftersom dessa inte är tillämpliga i detta fall.

28. I vilket fall som helst strider, vilket även den nationella domstolen konstaterar i sitt beslut, det omtvistade kravet på leverans till fyra öar i ögruppen för att få bedriva partihandel med petroleumprodukter på Kanarieöarna inte mot de nämnda artiklarna, eftersom beslutet inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet, då det påverkar spanska medborgare på samma sätt som medborgare i andra medlemsstater. Det står klart att "artikel 52 innebär att rätten till nationell behandling skall säkerställas för var och en som är medborgare i en medlemsstat och som etablerar sig, om än endast i form av en filial, i en annan medlemsstat för att där bedriva näringsverksamhet och att varje diskriminering på grund av nationalitet förbjuds såsom inskränkning av den fria etableringsrätten". [32] Som framgår av rättspraxis är medlemsstaterna, under förutsättning att respekten för likabehandlingsprincipen upprätthålls, följaktligen fria att "när det gäller verksamhet bestående i handelsdistribution, vilken inte omfattas av några gemensamma regler, besluta om regler för såväl parti- som detaljhandel". [33]

29. Domstolen har uppenbarligen i ny rättspraxis bekräftat att en nationell åtgärd strider mot artiklarna 48 och 52 om den stör eller gör gemenskapsmedborgares utövande av de grundläggande friheter som slås fast i fördraget mindre attraktivt och detta även om den är tillämplig utan diskriminering på grund av nationalitet. [34] Sådana restriktiva åtgärder kan endast anses stå i överensstämmelse med den fria rörligheten för personer om de är avsedda för ett ändamål som är förenligt med fördraget och är grundade på tvingande hänsyn som rör ett allmänintresse samt att detta intresse inte redan är säkerställt genom de regler som gäller i den stat som gemenskapsmedborgaren är etablerad i och att samma resultat inte kan uppnås med mindre ingripande regler. [35]

30. Även om man antar att den omtvistade bestämmelsen ger upphov till svårigheter vad

31 — Enligt de kriterier som anges i artikel 58 i fördraget skall sökanden således anses som ett spanskt bolag.

32 — Se den ovan nämnda domen i målet Bekaert (punkt 11). Se även dom av den 28 januari 1986, kommissionen mot Frankrike (270/83, Rec. s. 273, punkt 14), av den 12 februari 1987, kommissionen mot Belgien (221/85, Rec. s. 719, punkt 10), och av den 12 november 1987, Conradi m. fl. (198/86, Rec. s. 4469, punkt 9).

33 — Se den ovan nämnda domen i målet Conradi m. fl. (punkt 10).

34 — Se den ovan nämnda domen i målet Kraus (punkt 32).

35 — Den ovan nämnda domen i målet Kraus (punkt 32). Se även dom av den 20 maj 1992, Ramrath (C-106/91, Rec. s. I-3351, punkt 29—32).

gäller den fria etableringen på Kanarieöarna för bolag från andra medlemsstater som bedriver verksamhet med petroleumprodukter, kan den, med hänsyn till det som anförts ovan, inte anses strida mot artikel 52 i fördraget. Bestämmelsen är i sak grundad på skäl hänförliga till allmän säkerhet, närmare bestämt av den omständigheten att den är nödvändig för att säkerställa försörjningen på petroleumprodukter i den berörda regionen.

— *Artiklarna 5 och 85 i fördraget*

31. I fråga 1 b tas i sak upp problemet huruvida en nationell bestämmelse, såsom den omtvistade, står i överensstämmelse med de skyldigheter för en medlemsstat som följer av artikel 5 i fördraget jämförd med artikel 85. Det skall i detta avseende inledningsvis anmärkas att det i beslutet om hänskjutande inte förekommer någon uppgift om de faktiska omständigheter som ligger bakom frågan. Detta innebär att det, av ytterligare skäl utöver dem som utvecklats ovan, kan ifrågasättas om frågan kan tas upp till prövning. I detta avseende erinrar jag om att domstolen, eftersom det är nödvändigt att den tolkning som domstolen kommer fram till skall kunna vara till nytta för den nationella domstolen, i rättspraxis har understrukit att den nationella domstolen måste ange de faktiska omständigheter som ligger bakom frågorna. Den har också understrukit att detta krav är av särskild betydelse på konkurrensområdet, vilket kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden. [36]

32. Det skall vidare erinras om att artikel 85 i fördraget endast rör företags åtgärder och inte bestämmelser i lag eller annan författning som medlemsstaterna utfärdar. Medlemsstaternas åtgärder faller inte under fördragets bestämmelser om konkurrens annat än i klart definierade fall. Dessa fall anges i artiklarna 90 och 92, vars rekvisit uppenbarligen inte är uppfyllda i detta fall. Likväl innebär artiklarna 85 och 86 i förening med artikel 5 att medlemsstaterna är skyldiga att inte vidta eller vidmakthålla åtgärder som kan förta den ändamålsenliga verkan av konkurrensreglerna för företag. [37]

33. Enligt samma rättspraxis är detta fallet om en medlemsstat påbjuder eller befrämjar att samverkan som strider mot artikel 85 i fördraget inleds eller om den förstärker

36 — Se dom av den 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo m. fl. (C-320/90, C-321/90 och 322/90, Rec. s. I-393, punkterna 6 och 7), samt beslut av den 19 mars 1993, Banchero (C-157/92, Rec. s. I-1085, punkterna 6 och 5), och av den 26 april 1993, Monin Automobiles (C-386/92, Rec. s. I-2049, punkterna 7 och 8).

37 — Se bland annat de tre domarna av den 17 november 1993: Meng (C-2/91, Rec. s. I-5751, punkt 14), Reiff (C-185/91, Rec. s. I-5801, punkt 14), och Ohra Schadeverzekeringen (C-245/91, Rec. s. I-5851, punkt 10). Se även dom av den 16 november 1977, GB-Inno-BM (13/77, Rec. s. 2115, punkterna 32, 33 och 42), av den 21 september 1988, Van Eycke (267/86, Rec. s. 4769, punkt 16), av den 23 april 1991, Höfner och Elser (C-41/90, Rec. s. I-1979, punkterna 26 och 27), av den 19 mars 1992, Batista Morais (C-60/91, Rec. s. I-2085, punkt 11), och den ovan nämnda domen i målet Peralta.

effekten av sådan samverkan samt om den på eget initiativ berövar sin egen lagstiftning dess statliga karaktär genom att delegera ansvaret för beslut på det ekonomiska området till privata aktörer. [38] Av vad som framgår av denna rättspraxis är det, för att artiklarna 85 och 5 sammantagna skall vara tillämpliga, nödvändigt att det föreligger

a) en samverkan som står i strid med artikel 85.1,

b) en nationell bestämmelse i vilken sådan samverkan påbjuds, befrämjas eller uppmuntras.

34. Dessa förutsättningar är emellertid inte uppfyllda i målet. Beslutet om hänskjutande innehåller nämligen inte någon uppgift som visar att det förekommer avtal, beslut eller samordnade förfaranden på området i fråga innan den omtvistade regeln trädde i kraft. Vidare framgår det varken av beslutet om hänskjutande eller av de yttranden som inkommit till domstolen att den omtvistade bestämmelsen var avsedd att påbjuda eller befrämja att avtal ingås, att beslut fattas eller att nya förfaranden genomförs. Tvärtom, den omtvistade bestämmelsen är grundad på skäl hänförliga till den allmänna säkerheten. Som kommissionen har påpekat i sitt yttrande har det inte fastställts att det förekommit något beteende som strider mot de gemenskapsrättsliga konkurrensreglerna. Följaktligen kan en kombination av bestämmelserna 85 och 5 i fördraget inte utgöra hinder mot en sådan nationell bestämmelse som den omtvistade. Denna varken förstärker effekten av en föreliggande samverkan eller påbjuder eller befrämjar åtgärder som begränsar konkurrensen.

35. Man skulle möjligen kunna anse att den omtvistade bestämmelsen begränsar konkurrensen genom att inskränka antalet aktörer som kan bedriva partihandelsverksamhet med petroleumprodukter på Kanarieöarna genom att utesluta dem som tekniskt eller finansiellt inte är i stånd att leverera till minst fyra öar. Utöver det att bestämmelsen, som redan nämnts, är grundad på skäl hänförliga till säkerheten för ögruppens energiförsörjning, är emellertid artikel 85.1 i fördraget endast tillämplig om konkurrensbegränsande förfaranden som följer av en nationell bestämmelse kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. [39] Akten innehåller inte några uppgifter som tyder på att det skulle föreligga någon inverkan på handeln mellan medlemsstaterna i detta mål.

36. Följaktligen skall frågan besvaras på så sätt att en nationell bestämmelse som den som nu är i fråga, enligt vilken den som handlar med petroleumprodukter i en öregion skall leverera till minst ett visst antal

38 — Se de domar som har nämnts i den föregående fotnoten.

39 — Se den ovan nämnda domen i målet Batista Morais (punkt 12).

öar, står i överensstämmelse med de skyldigheter som åvilar medlemsstaterna enligt artiklarna 5 och 85 i EG-fördraget.

— *Artikel 102.1 i fördraget*

37. Lydelsen av artikel 102.1 innebär att "när det finns anledning att befara att införandet eller ändringen av en bestämmelse i lag eller annan författning skall framkalla en snedvridning enligt artikel 101, skall den medlemsstat som vill vidta åtgärden samråda med kommissionen. Efter samråd med medlemsstaterna skall kommissionen rekommendera de berörda medlemsstaterna lämpliga åtgärder för att undvika snedvridningen". Denna bestämmelse, vilken ingår i kapitlet om "tillnärmning av lagstiftning", kompletterar den korrigerande mekanismen i artikel 101 i fördraget med ett förebyggande förfarande som skall hindra att skillnaderna mellan de nationella lagstiftningarna fördjupas så att man kan undvika att konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden snedvrids.

Det förfarande som har införts genom bestämmelsen består i en skyldighet att samråda med kommissionen. Initiativet till detta samråd ankommer på den medlemsstat som vill vidta åtgärden, och en underlåtenhet att samråda med kommissionen kan utgöra en sådan överträdelse som avses i artikel 169 i fördraget. En nationell domstol är således inte behörig att pröva om en nationell regel är förenlig med den bestämmelsen.

38. Det skall vidare i detta avseende påpekas att domstolen i den välkända domen i målet Costa [40] slagit fast att artikel 102 inte är direkt tillämplig, eftersom den inte innehåller någon bestämmelse som kan ge upphov till rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda. Närmare bestämt har domstolen i detta rättsfall slagit fast att "medlemsstaterna genom denna bestämmelse har inskränkt sin frihet att ta initiativ genom att acceptera att ålägga sig att följa ett avpassat samrådsförfarande. Genom att utan tvetydighet ålägga sig själva att i förväg samråda med kommissionen i alla de fall där deras förslag till lagstiftning skulle kunna ge upphov till en risk, om än endast en liten sådan, för en möjlig snedvridning, har medlemsstaterna således gentemot gemenskapen gjort ett åtagande som binder dem såsom stater, men som inte ger upphov till rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda. Kommissionen är å sin sida skyldig att se till att det som föreskrivs i artikeln följs, men denna skyldighet ger inte enskilda någon möjlighet att, inom ramen för gemenskapsrätten och med stöd av artikel 177, åberopa vare sig den berörda statens fördragsbrott eller kommissionens underlåtenhet".

Vidare skall det, även om det egentligen är överflödigt, anmärkas att det av akten inte

40 — Dom av den 15 juli 1964 (6/64, Rec. s. 1141).

framgår någon omständighet som visar att den omtvistade bestämmelsen kan ge upphov till snedvridningar av konkurrensen på den gemensamma marknaden. Tvärtom har kommissionen i sitt yttrande anmärkt att den omtvistade bestämmelsen, på grundval av det tillgängliga materialet, inte förefaller ha givit upphov till någon snedvridning.

V — Förslag till avgörande

39. Med beaktande av det ovanstående föreslår jag att domstolen skall besvara den fråga som Tribunal Superior de Justicia de Canarias har ställt på följande sätt:

Artiklarna 3 c, 30, 52, 53, 85, i förening med artiklarna 5 och 102.1, i EG-fördraget utgör inte hinder mot att det i en medlemsstat förekommer en regel som innebär att den som handlar med petroleumprodukter och som är verksam i en region som består av en ögrupp i medlemsstaten är skyldig att leverera till minst ett visst antal öar.